

UNIVERSITÉ DE DIJON - FACULTÉ DE DROIT

ÉTUDE DE LÉGISLATION COMPARÉE

SUR LE

Recrutement et l'Organisation

DU

MINISTÈRE PUBLIC

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Soutenue devant la Faculté de Droit de l'Université de Dijon

Le 28 Juin 1899, à 1 heure 1/2

PAR

Charles BABLED

AVOCAT

Sous la présidence de M. BONNEVILLE, professeur.

Suffragants : { MM. ROUX, agrégé.
MOULIN, agrégé.

LILLE

LE BIGOT FRÈRES, IMPRIMEURS-ÉDITEURS

25, Rue Nicolas-Leblanc, 25

1899



Digitized by the Internet Archive
in 2026

UNIVERSITÉ DE DIJON - FACULTÉ DE DROIT

ÉTUDE DE LÉGISLATION COMPARÉE

SUR LE

Recrutement et l'Organisation

DU

MINISTÈRE PUBLIC

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Soutenue devant la Faculté de Droit de l'Université de Dijon

Le 28 Juin 1899, à 1 heure 1/2

PAR

Charles BABLED

AVOCAT

Sous la présidence de M. BONNEVILLE, professeur.

Suffragants : { MM. ROUX, agrégé.
MOULIN, agrégé.



LILLE

LE BIGOT FRÈRES, IMPRIMEURS-ÉDITEURS

25, Rue Nicolas-Leblanc, 25

1899

A MON PÈRE

A MA MÈRE

BIBLIOGRAPHIE

- AUBERT (Félix). — Histoire du Parlement de Paris, de l'origine à François I^{er}. Paris, 1894. 2 vol.
- Le Parlement de Paris, de Philippe-le-Bel à Charles VII. Paris, 1890.
- Le Parlement de Paris à la fin du Moyen-Age. Nouvelle Revue historique de Droit français et étranger. 1888, p. 432.
- BABINET (Ch.). — Loi du 3 juillet 1879 relative à la poursuite des délits en Angleterre. Annuaire de législation étrangère. 1880, p. 13.
- Étude de la loi du 3 juillet 1879. Bulletin de la Société de législation comparée. Avril 1880, p. 260.
- Loi du 14 août 1884 pour amender celle de 1879 sur la poursuite des délits en Angleterre. Annuaire de législation étrangère. 1885, p. 40.
- BEAUCHET (Ludovic). — Histoire de l'organisation judiciaire en France. — Époque franque. — Paris, 1886.
- BOUCENNE (M.). — Théorie de la Procédure civile. Paris, 1828, 4 volumes.
- BOUCHÉ-LECLERCQ (A.). — Manuel des Institutions Romaines. Paris, 1886.
- BOYARD. — Des droits et des devoirs de la magistrature française et du jury. Paris, 1827.

- CAMBUZAT (Fr.). — Du Ministère public près les Tribunaux de simple police. Revue critique de législation et de jurisprudence. 1879, p. 579.
- D. RAFAEL RODRIGUEZ DE CEPEDA. — Elementos de derecho natural. Valencia, 1887, 2 vol.
- CÉSAR-BRU (Ch.). — De l'exercice de l'action publique par les simples particuliers. Revue générale de droit, de législation et de jurisprudence. 1892, p. 511, 1893, p. 5.
- COUMOUL (Jules). — Précis historique sur le Ministère public. Nouvelle revue historique de droit français et étranger. 1881, p. 499.
- CRUPPI (Jean). — La Cour d'Assises de la Seine. Revue des Deux-Mondes. 1^{er} nov. 1895, 1^{er} janvier, 15 mars et 15 juillet 1896, 15 juin et 1^{er} juillet 1897.
- DEBACQ (Gabriel). — Organisation judiciaire en Espagne. Revue critique de législation et de jurisprudence. 1871-72, p. 145. Bulletin de la Société de législation comparée. Juin 1872, p. 221.
- DELACHENAL (R.). — Histoire des avocats au Parlement de Paris, 1300-1600. Paris, 1885.
- DESCAMPS (Émile). — Traité des fonctions du Ministère public près les Tribunaux de première instance. Bruxelles, 1890.
- DESJARDINS (Albert). — Les Cahiers des États-Généraux en 1789 et la législation criminelle. Paris, 1883.
- DUBARLE (L.). — Code d'organisation judiciaire allemand. Paris, 1885, 2 vol.
- DUGUIT (Léon) et MONNIER (Henry). — Les Constitutions de la France. Paris, 1898.
- DUTHOIT (Eugène). — Le Droit constitutionnel de l'empire allemand. Lille, 1897.
- L'enseignement du droit et des sciences politiques dans les Universités d'Allemagne. Lille, 1893.

- DUTHOIT (Eugène). — L'enseignement du droit et des sciences politiques dans les Universités d'Italie. Paris, 1894.
- DUVERGER (Alexandre). — Organisation judiciaire belge. Bulletin de la Société de législation comparée. Mars 1881, p. 127.
- DUVERGIER (J.-B.). — Collection des lois. Paris, 1834, 2^e édition.
- ELSLANDE (Pierre Van). — Étude de la législation comparée sur le recrutement de la magistrature. Paris, 1897.
- ESMEIN (A.). — Cours d'histoire du droit français. Paris, 1892.
- Histoire de la procédure criminelle en France. Paris, 1882.
- ESQUIROS (Alphonse). — L'Angleterre et la vie anglaise. Revue des Deux-Mondes. 1^{er} fév. 1868, p. 661.
- FAUSTIN-HÉLIE. — Traité de l'instruction criminelle. Paris, 1866, 2^e édition, 8 volumes.
- Le droit pénal dans la législation romaine. Paris. 1882.
- FAVRE (Jules). — De la réforme judiciaire en France. Paris, 1877.
- FÉRÉOL - RIVIÈRE. — Esquisse historique de la législation criminelle des Romains. Dijon, 1844.
- FLOURENS (Émile). — Organisation judiciaire et administrative de la France et de la Belgique. Paris, 1875.
- FRANCK-CHAUVEAU. — Étude sur la poursuite criminelle et les projets de création d'un ministère public en Angleterre. Bulletin de la Société de législation comparée. Février 1876, p. 81.
- FRANQUEVILLE (C^{te} de). — Le système judiciaire de la Grande-Bretagne. Paris, 1893, 2 vol.
- GARRAUD (R.). — Précis de droit criminel. Paris, 1898, 6^e édition.

- GARSONNET (E.). — Traité de procédure. Paris, 1898, 2^e édition, 3 volumes parus.
- GLASSON (E.). — Histoire du droit et des institutions de la France. Paris, 1893, 7 vol.
- GLASSON (E.). — Histoire du droit et des institutions de l'Angleterre. Paris, 1883, 6 vol.
- HAUS (J.-J.). — Principes généraux du droit pénal belge, Paris, 1874, 2^e édition, 2 vol.
- HOURTOULE (Joseph). — Loi fédérale du 22 mars 1893, sur l'organisation judiciaire fédérale de la Suisse. Annuaire de législation étrangère, 1894, p. 446.
- KAPNIST (C^{te} Jean). — Code d'organisation judiciaire de l'empire de Russie. Paris, 1893.
- LACRETELLE (P.-L.). — Œuvres. Paris, 1823, 2 vol.
- LEROY-BEAULIEU (Anatole). — L'empire des Tsars et les Russes. Paris, 1893, 3 vol.
- LE SELLYER (Achille-François). — Traité de l'exercice et de l'extinction des actions publique et privée. Paris, 1874, 2^e édition, 2 vol.
- MAGNE. — Organisation des Cours fédérales aux États-Unis. Bulletin de la Société de législation comparée. Janvier 1873, p. 33.
- MANGIN (M.). — Traité de l'action publique et de l'action civile en matière criminelle. Paris, 1837 et 1876, 1^{re} et 3^e édition, 2 vol.
- MARCY (Henry). — Code de procédure pénale du royaume d'Italie. Paris, 1881, 2 vol.
- MAYNZ (Ch.). — Esquisse historique du droit criminel de l'ancienne Rome. Paris, 1882.
- MISPOULET (J.-B.). — Les institutions politiques des Romains. Paris, 1882, 2 vol.
- MORIN (Achille). — De la discipline des Cours et des tribunaux. Paris, 1868, 3^e édition, 2 vol.
- MORTARA (Lodovico). — Istituzioni di ordinamento giudiziario. Firenze, 1896, 2^a edizione.

- MOURLON (Frédéric). — Répétitions écrites de procédure. Paris, 1883, 3^e édition.
- NERINX (Alfred). — Le recrutement de la magistrature aux États-Unis. *Revue de droit international et de législation comparée*. 1878, t. XXX, p. 220.
- NOURRISON (Paul). — De la participation des particuliers à la poursuite des crimes et des délits. Paris, 1894.
- ORTOLAN. — *Eléments de droit pénal*. Paris, 1886, 3^e édition, 2 volumes.
- ORTOLAN ET LEDEAU. — *Le ministère public en France*. Paris, 1831, 2 volumes.
- PASCAUD (H.). — Des conditions requises pour la participation des particuliers et des associations à l'exercice du droit de poursuites en matière correctionnelle et criminelle. *Revue générale du droit, de la législation et de la jurisprudence*, 1898, p. 489, 1899 p. 16.
- De la plainte de la partie civile devant le juge d'instruction. *Revue critique de législation et de jurisprudence*. 1884, p. 367.
- PRUDHOMME (Henry). — Loi du 8 juin 1890 sur l'admission et les promotion dans la magistrature en Italie. *Annuaire de législation étrangère*. 1891, p. 380.
- Chronique législative de Camillo Mango. *Bull. de la Société de législation comparée*. 1891, p. 559.
- REUS Y BAHAMONDE. — L'enseignement du droit en Espagne. *Revue Générale*. 1879, p. 223 et 1880, p. 163.
- ROUX. — *Compte-rendu bibliographique*. *Revue critique*, 1893, p. 540.
- SELIGMAN. — Observations sur l'organisation judiciaire en France. *Revue critique*. 1871-1872, p. 134.
- SELOSSE (Louis). — L'enseignement du droit en Espagne. *Revue générale*. 1885, p. 242.
- SERRIGNY (D.). — *Droit public et administratif romain*. Paris. 1862, 2 vol.

- STOERK. — Les réformes les plus récentes de l'enseignement du droit dans les Universités prussiennes. *Revue internationale de l'enseignement* t. XXI, p. 542.
- THEURAU (A.). — Etude sur l'organisation judiciaire en Espagne. Paris, 1878.
- THONISSEN. — L'organisation judiciaire, le droit pénal et la procédure pénale de la loi salique. Paris, 1882, 2^e édition.
- DE VALROGER. — Esquisse du droit criminel des Romains *Revue critique*. 1860, p. 268, 400 et 519.
- WALTER (Ferdinand). — Histoire du droit criminel des Romains. Grenoble, 1863.
- WILLEMS (P.). — Le droit public romain. Louvain, 1874, 3^e édition.
-

INTRODUCTION

§ I.

Le ministère public tient une si grande place dans l'administration de la justice que s'il est vrai de dire que la justice sera ce que seront les juges, on peut affirmer sans présomption qu'elle dépend aussi du caractère des officiers du parquet.

De toutes les questions d'organisation judiciaire, celle du recrutement de la magistrature debout doit donc intéresser au plus haut point tous ceux qui ont quelque souci des intérêts de leurs pays. Il est permis de se demander si le mode de recrutement adopté en France est irréprochable. Qui n'entend aujourd'hui parler de la réforme de notre magistrature ? La loi du 21 avril 1810 nous a dotés d'une hiérarchie judiciaire qui paraît surannée. Les brochures, les journaux, les revues, les publicistes de tout genre ont lancé contre elle leurs critiques les plus vives. Une loi du 30 août 1883 a introduit quelques réformes, mais elle n'a donné

qu'une satisfaction bien incomplète et naguère encore un magistrat disait au milieu d'une cour réunie en audience solennelle « qu'il faudrait être doué d'un optimisme exagéré pour prétendre que les règles de notre organisation judiciaire ne sont pas susceptibles de perfectionnement » (1).

Députés et sénateurs ont proposé des lois sur le recrutement de la magistrature, un ministre a voulu le réglementer ; décrets et propositions de lois sont restés sans résultat et la question est encore pendante.

Où trouverons-nous des points de comparaison et des enseignements utiles ailleurs que chez nos voisins ? Les développements qu'a pris en ces derniers temps la législation comparée semblent nous y convier.

Ne croyons pas cependant que cette étude ne date que d'hier. Il y a cent ans que les Français ont songé à copier les constitutions de leurs voisins pour réformer la leur, nous n'en voulons pour preuve que l'institution du jury et celle des juges de paix, l'une empruntée à l'Angleterre, l'autre inspirée par la Hollande (2).

Que disions-nous il y a cent ans ? La législation comparée peut revendiquer un illustre par-

(1) *Discours du procureur général Naquet à l'audience de rentrée de la Cour d'Aix*, le 16 octobre 1894, dans la *Gazette des Tribunaux* des 22 et 23 octobre 1894.

(2) Dalloz. *R. A. v^o org. jud.*, n^o 103. — Mourlon. *Répétitions écrites de Procédure*. Paris, 1885, p. 70. — Garsonnet. *Traité de Procédure*. Paris, 1898, T. I, p. 93.

tisan d'un âge bien autrement reculé, le roi Louis XI, qui disait : « Vous savez bien le désir que j'ay de donner ordre au faict de la justice et de la police du royaume ; et pour ce faire, il est besoin d'avoir la manière et les coutumes des autres pays » (1).

Notre ministère public nous est propre, c'est celui de l'ancien régime qui reparut après une nuit de tempêtes révolutionnaires. Des nations vaincues l'ont reçu de la main conquérante qui les subjuguait et en ont conservé des cadres après le départ de nos armées ; d'autres en ont adopté les principes pour rajeunir leurs législations vieilles ; plusieurs nous l'envient encore sans oser lui donner droit de cité ; des peuples neufs enfin ont cherché à l'acclimater sur leur sol.

Demander à ces Etats comment ils ont compris le rôle des agents de l'action publique pour régler leur recrutement et les conditions de leur organisation, et faire jaillir quelque lumière sur l'institution de notre ministère public, tel est le but de ce modeste travail.

Nous ne pouvons parcourir tous les pays du monde, pas même tous ceux de l'Europe ; nous en avons choisi seulement quelques-uns dont les lois sollicitaient davantage notre examen. Ce sont la France, la Belgique, l'Allemagne, la Russie, et l'Angleterre.

(1) Cité par Dubarle. *Code d'org. jud. allemand*. Paris, 1885, T. I, p. DV.

L'histoire du ministère public n'était pas sans intérêt comme introduction à cette étude ; elle est intimement liée à celle de l'action publique et il ne paraîtra pas hors de propos, puisque l'un découle de l'autre, d'exposer ici en quelques mots le développement de cette dernière à travers les siècles. Le caractère et le rôle du ministère public n'en seront que mieux compris.

§ II

Au début la société, à l'état embryonnaire, n'a ni droits, ni obligations ; chacun se défend comme il peut ; la vengeance privée se maintient dans les jeunes confédérations.

Mais voici que le sentiment religieux se développe chez les peuples et les crimes publics apparaissent. La divinité a été lésée soit par une atteinte directe à sa majesté, soit par un crime horrible qui soulève l'indignation de tous et semble attirer sur le peuple les malédictions célestes ; il faut satisfaire sa justice, il faut l'apaiser par des sacrifices et la victime toute désignée est le coupable.

La distinction s'établit ainsi entre les crimes publics et les crimes privés. Le soin de tirer vengeance de ces derniers est encore laissé aux particuliers, mais des limites sont imposées à leur vengeance ; elle est légalisée. C'est la peine du

talion dans les Douze tables. Puis les hommes devenant moins barbares, tout se réduit en compositions pécuniaires, comme le *wergheld* chez les Germains ; à Rome c'est toujours une action civile et c'est par le *sacramentum* que le propriétaire réclame une indemnité au voleur.

A mesure que la civilisation s'avance, on comprend que l'intérêt de chaque citoyen est l'intérêt de tous et qu'un homme ne peut pas être atteint dans sa vie, dans son honneur ou dans ses biens, sans que la sécurité des autres soit compromise et le bon ordre de la cité troublé, et la société qui seule a le droit de punir impose une peine au perturbateur.

Alors l'autorité ne se contente plus de maintenir dans les bornes raisonnables la vengeance de la victime, le juge qui est chargé de dire le droit (*jus dicere*), qui a la mission d'apprécier la valeur de l'acte, doit procurer au citoyen lésé une réparation adéquate au dommage qu'il a injustement subi. L'ordre a été troublé, il faut qu'il soit rétabli ; or la justice ne sera satisfaite que lorsque le coupable aura été puni et la victime indemnisée.

La réparation du dommage, la punition du coupable, tels sont les deux termes de l'action pénale et il est impossible de les séparer.

« Ces deux points sont étroitement liés, dit M. Ortolan (1), le délit ne pouvant être constaté

(1). Ortolan. *Éléments de Droit pénal*. Paris, 1886, n° 1674.

et apprécié au point de vue de la peine méritée sans l'être en même temps au point de vue du préjudice occasionné. »

Ce sont cependant ces deux termes que notre législation a séparés ; réservant au ministère public la poursuite de la peine, elle a confiné la partie civile dans les seules conclusions à fin de dommages-intérêts.

Et voilà la distinction entre l'action publique et l'action civile proclamée, distinction fâcheuse, séparation regrettable tant en droit pur qu'en législation pratique, et dont on ne peut que désirer la suppression.

L'action pénale appartient à tous, parce que tous nous avons intérêt à ce que le bon ordre soit maintenu, parce que tous nous sommes plus ou moins les gardiens de cet ordre qui dépend en définitive de la bonne tenue de chaque individu, parce que tous nous avons en nous un besoin insatiable de justice qui ne peut être satisfait que par la réparation entière de tous les maux causés par le délit.

Vous faites donner quelques pièces de monnaie à la victime et vous voulez qu'elle s'en aille satisfaite ? Non. Cette réparation civile, bien souvent elle ne l'a poursuivie que comme moyen de faire subir une peine au coupable, une peine affectant son patrimoine. « Plus qu'un autre individuellement, elle a un intérêt légitime à voir la punition atteindre celui qui a commis contre elle un délit :

indépendamment des réparations de préjudice, et en repoussant au loin toute idée de vengeance privée, c'est une satisfaction de morale et de justice pénale qui lui est due, qu'elle doit avoir par conséquent le droit de réclamer » (1).

Le système qui sépare l'action publique de l'action civile, « n'est conforme ni à la réalité des faits, ni à la nature du cœur humain, ni à la juste mesure des droits » (2).

Il est basé, dit-on sur ce principe que la société seule a le droit de punir. Sans doute, mais il ne s'ensuit pas qu'elle seule ait le droit de réclamer le jugement contre les délinquants ; il en résulte simplement qu'elle seule aura le droit de déterminer dans ses lois la peine afférant à chaque délit et de la faire appliquer par ses juges. Quant à la poursuite pénale, elle ne sera intentée par ses agents officiels que si la partie lésée, ou même un citoyen quelconque n'agissent pas ; car, nous l'avons fait remarquer, si nous éprouvons tous cette soif de justice, tous aussi nous sommes jaloux du bon ordre de notre pays et nous avons le droit d'exiger qu'il soit maintenu.

Dans ce cas, c'est-à-dire si l'action reste inerte faute d'un demandeur pour la mettre en mouvement, l'Etat agira et il ne demandera pas seulement l'application de la peine, mais aussi l'indemnité de la victime ; ces deux choses ne peuvent pas

(1) Ortolan, *op. cit.* n° 2039.

(2) Ortolan, *éod. loc.*

être séparées, pas plus quand c'est la partie lésée que lorsque c'est la société qui agit, car il y a un suprême intérêt pour cette dernière à ce que les citoyens obtiennent la réparation du préjudice qu'ils ont subi (1).

L'action pénale ne changera pas de nature pour être exercée indifféremment par les agents de la société ou par les particuliers, ce sera toujours l'action en réparation des maux causés par le délit : le mal moral et le mal physique.

De ce que l'action publique appartiendrait à la société, les auteurs en déduisent ce principe que les membres du ministère public ne peuvent pas en disposer ; ce serait tout aussi vrai dans notre théorie ; ils agiraient toujours en tant que délégués du pouvoir exécutif et ne dépouilleraient pas ce caractère. Les particuliers non plus pris individuellement ne sauraient être propriétaires de l'action pénale et ce n'est pas parce que l'un l'exercerait que les autres ne pourraient plus l'exercer ; un autre plus habile et plus éloquent pourrait mieux réussir que le précédent et la société ne peut pas souffrir des maladresses d'un individu ; mais une fois que la peine aurait été infligée et le préjudice intégralement réparé, la justice serait satisfaite et

(1) Ortolan, *op. cit.* n° 1674. « L'obligation de la société à cet égard n'est peut-être pas encore suffisamment aperçue ou sentie dans les mœurs ni dans la législation. » Cet auteur fait remarquer au n° 1476 qu'une partie du produit du travail pénal dans les prisons et les bagnes devrait être appliquée à la réparation du préjudice fait à la partie lésée.

l'action épuisée. Il ne faudrait pas non plus que plusieurs pussent l'intenter en même temps, autrement ce serait la confusion; aussi en droit romain y avait-il un règlement d'accusateurs appelé *divinatio*. C'est ainsi que Cicéron obtint pour lui la poursuite de Verrès. Les autres pouvaient se joindre en sous-ordre à l'accusateur principal ainsi choisi (1).

§ III

Cet heureux temps où le rôle de l'Etat dans les poursuites pénales sera sainement compris est, nous le craignons, peut-être encore fort éloigné. Des considérations pratiques du plus haut intérêt empêcheront d'ailleurs toujours chez les nations modernes l'abandon complet de l'action publique aux mains des particuliers.

Du moins nous laissera-t-on espérer que leur droit d'accusation sera reconnu et son exercice facilité par des lois plus équitables que celles qui nous régissent.

Nous sommes toujours sous l'empire du Code d'Instruction Criminelle de 1808 qui, après le Code des délits et des peines de Brumaire an IV, dénie aux particuliers les droits que la Révolution leur avait accordés sur l'action publique.

(1). Bouché-Leclercq. *Manuel des Institutions Romaines*. Paris, 1886, p. 454

Les fonctionnaires nommés par l'Etat pour l'exercer en son nom en sont les seuls maîtres (art. 1, Code d'Instr. cr.).

Quelles garanties dès lors ne devront pas offrir au choix du gouvernement les mandataires chargés d'une mission si importante au salut de la société !

Des talents incontestables devront justifier chaque nomination dans le ministère public. Il y va de l'intérêt de tous que cette action ne soit pas laissée en des mains inhabiles.

Qualités de l'esprit, profonde science juridique, jugement droit, talents oratoires, logique impeccable; qualités morales, honorabilité de la vie, dignité du caractère, toutes devront se trouver dans l'élu du pouvoir exécutif; il devra accomplir, autant qu'il est possible à la nature humaine et par rapport à ses fonctions, la perfection morale et la perfection intellectuelle.

On est en droit d'exiger de lui autant de titres que du juge qui dispose, au gré de la justice, de la fortune, de l'honneur, de la vie de ses concitoyens, puisque avec les attributions que lui réserve et la situation que lui fait notre organisation judiciaire, le magistrat du parquet est l'égal du magistrat du siège. Et nous aurions tort de nous plaindre, après avoir fait cette remarque, que la loi ait soumis l'un au même régime que l'autre au point de vue des conditions d'aptitude, si nous ne pouvions prouver que la diversité du rôle de chacun d'eux doit creuser un fossé profond entre

ces deux grands corps de l'Etat : les juges d'une part, le ministère public de l'autre.

Où cherchera-t-on ce mode de recrutement qui procure au pays des hommes doués d'un si grand nombre de qualités ; un critérium qui sépare les talents des médiocrités, où trouver pour employer le mot d'un procureur général « un procédé de sélection qui donne accès aux plus capables et élimine les non-valeurs » (1).

Le Gouvernement peut employer divers moyens pour sonder les capacités des candidats : ou bien il ajoutera foi à de simples diplômes qu'ils auront obtenus dans les Universités, ou bien il leur fera passer de nouveaux examens, ou bien il croira trouver dans les concours un mode d'élimination spontané, ou bien enfin, adoptant sans conditions bien sévères les jeunes gens presque au sortir de l'école, il s'attachera à les former à leurs futures fonctions par un stage sérieux et savamment organisé, au bout duquel il écarterait ceux dont ce temps d'épreuve aurait manifesté l'incapacité judiciaire.

Tous ces systèmes et d'autres encore que la féconde imagination des législateurs mettrait au jour, peuvent être employés seuls, ils seront aussi utilement combinés.

Les résultats qu'ils donneront ne dépendront

(1) *Discours du Procureur général Naquet*, déjà cité.

pas seulement de la sagesse de leur réglementation. Leur succès tient à une foule de circonstances dont il faut se préoccuper avant de choisir un mode de recrutement et d'en édicter les règles : il faut tenir compte de l'organisation judiciaire du pays, de sa législation universitaire, de toutes ses institutions, de son passé, de ses mœurs, de son caractère national, j'allais dire de son climat ; et tel qui est heureusement appliqué en Espagne, échouerait en Suède.

Néanmoins l'exposé des systèmes qui sont entrés dans la pratique des nations étrangères et la comparaison de leurs résultats ne peuvent que donner d'utiles exemples et fournir des renseignements qu'il ne faut pas négliger de recueillir.

« Je ne suis pas de ceux qui veulent importer sans discernement les institutions établies ailleurs, dit le magistrat déjà cité, mais j'estime qu'il faudrait être doué d'une forte dose de suffisance pour écarter de parti-pris les leçons qui se dégagent de l'étude des législations étrangères. »

Nous verrons donc quels modes de recrutement ont été employés dans les divers pays dont nous nous sommes proposé l'étude.

Mais ce n'est pas tout de réunir les membres propres à former un grand corps, il faut encore les agencer entre eux, établir un ordre, une hiérarchie, une direction, et la question de l'organisation du ministère public se pose tout naturellement après celles de la nomination de ses membres ;

nous demanderons aussi à ces Etats comment ils l'ont résolue.

Nous suivrons d'abord chez les peuples et sous les régimes qui nous ont précédés, la naissance et le développement du ministère public, en ayant soin d'indiquer autant que possible le mode de recrutement employé à chaque époque de l'histoire.

Après avoir parcouru les lois du passé, nous étudierons en premier lieu la législation de notre patrie qui a servi de modèle à beaucoup d'autres, et qui mérite la première place à tous égards, bien qu'elle ne soit pas la plus parfaite.

Puis nous verrons la Belgique, qui l'a copiée assez servilement.

Ensuite notre attention sera retenue par deux pays qui ont su organiser le stage et l'entrée dans la carrière d'une façon assez savante : l'Allemagne et la Russie.

Nous joindrons aux chapitres qui leur seront consacrés un aperçu des conditions du concours dans deux autres États dont nous n'avons pu faire un examen aussi complet : l'Espagne et l'Italie.

Nous réservons une place particulière à l'Angleterre, qui est encore dépourvue de ministère public ; nous rechercherons quelles institutions le remplacent et nous rappellerons les efforts qui ont été faits pour l'établir. Dans quelques appendices, nous jetterons un rapide coup d'œil sur quelques législations se rattachant plus ou moins à celle de

la Grande-Bretagne et dont nous n'avons pu entreprendre une étude approfondie.

Pour chacun de ces pays et des périodes historiques, nous donnerons un aperçu de l'organisation judiciaire, quand celle du ministère public lui est si intimement liée qu'elle ne peut être comprise sans elle.

Enfin, dans un chapitre réservé aux conclusions, nous rechercherons quelle est la meilleure législation qui puisse convenir au ministère public.

Notre travail est ainsi tout naturellement partagé en cinq parties :

- 1^{re} partie. — Historique.
 - 2^e — Pays où le stage n'est pas organisé.
 - 3^e — Pays où le stage est organisé.
 - 4^e — L'Angleterre, pays dépourvu du ministère public.
 - 5^e — Conclusions.
-

PREMIÈRE PARTIE

Historique

« L'établissement d'une partie publique, dit M. Henrion de Pansey, c'est-à-dire d'un fonctionnaire obligé par le titre de son office d'appeler l'attention des juges et la vengeance des lois sur tous les crimes, est un des plus grands pas que les hommes aient faits vers la civilisation (1). »

A vrai dire, le ministère public n'apparaît pas avant le XIV^e siècle, en France (2). Cependant, tâchons de trouver dans les origines quelque institution qui pût le contenir en germe.

(1) Henrion de Pansey. *De l'autorité judiciaire*, ch. IV. Dans ses *Œuvres judiciaires*. Paris, 1844, p. 541.

(2) Garsonnet. *Traité de Procédure*. Paris, 1898, 2^e édition, t. I, p. 282.

CHAPITRE PREMIER

L'Antiquité

§ I. — ATHÈNES

Dans ces recherches, il faut éviter de confondre la poursuite d'office par le juge, ou système de l'inquisition, avec la procédure de l'action publique conduite par des agents de la société, le système de l'accusation publique (par opposition à l'accusation privée) ; et l'on aurait tort de parler, comme le fait un auteur dans son historique du ministère public (1), de la poursuite exercée par l'*archonte* qui présidait le tribunal. On pourrait à plus juste titre trouver une espèce de ministère public à Athènes dans le citoyen désigné par l'assemblée du peuple pour soutenir une accusation de crime public devant le tribunal des *héliastes* ou *Héliée* (2), *Ἡλιασταί*, juridiction ordinaire des Athéniens, ainsi nommée parce qu'elle donnait audience en plein

(1) Dalloz R. A. *op. min. p.*, n° 2.

(2) Faustin-Hélie *Traité de l'Instruction criminelle*. Paris, 1866, T. I, p. 13.

soleil (από το γλίου), sur la place publique, ou peut-être parce qu'elle dévoilait les crimes au grand jour, ou bien encore parce qu'elle faisait briller le soleil de justice.

On verrait encore des traces de ministère public dans les *thesmothètes*. Ces fonctionnaires avaient pour mission de rechercher « les crimes qui mettaient la patrie en danger », les crimes contre la sûreté de l'Etat, dirions-nous aujourd'hui. Mais leur rôle s'arrêtait à la dénonciation. Le Sénat ou l'Assemblée du peuple devant qui ils l'avaient portée désignaient un citoyen pour la suivre devant les tribunaux ordinaires.

§ II. — ROME

Nous ne pouvons donner des détails beaucoup plus précis sur le recrutement du ministère public à Rome. Les auteurs répètent à l'envi que l'action publique y était laissée à l'initiative des particuliers ; certaines conditions furent successivement imposées aux accusateurs, sous Constantin notamment, mais les Romains ne songèrent jamais à créer une institution analogue à notre ministère public ; les préteurs et autres fonctionnaires qui, aussi bien à Rome que dans les provinces, possédaient des attributions autant judiciaires qu'administratives ou militaires, préférèrent poursuivre spon-

tanément et ce fut le système inquisitoire qui remédia aux défauts des accusations (1).

Cependant on voudrait pouvoir affirmer, comme un auteur n'a pas craint de le faire (2), que les Romains possédaient à l'origine une sorte de ministère public. On trouve en effet des magistrats qui étaient chargés par le peuple de soutenir des accusations publiques, et nous pourrions voir en eux les ancêtres de nos procureurs.

C'est à l'époque royale, au jugement d'Horace, qu'il faut se reporter pour trouver ces premiers commissaires. Mais ces *duoviri* sont en même temps chargés de prononcer le jugement en cette occasion. Nous les citons néanmoins parce que ordinairement ils devaient se borner à instruire le crime et à soutenir l'accusation devant l'assemblée, d'où le nom qu'on leur donna de *quæstores* id est *quæsitores* (3).

Quæstores perduellionis et parricidii, ces mots indiquent quel genre d'attentats ils étaient ordinairement chargés de poursuivre; c'étaient les crimes les plus graves, les crimes publics : *perduellio*, la trahison envers la patrie; *parricidium*, le meurtre d'un proche parent et par extension tout homicide (4).

(1) Ferdinand Walter, *Histoire du droit criminel chez les Romains*. Traduite par J. Picquet-Damesme. Paris et Grenoble (1863), p. 109. — Faustin-Hélie. *Le droit pénal dans la législation romaine*. Extrait de la *Revue critique de législation et de jurisprudence*. Paris, 1882, p. 20. et *op. cit.* T. I, § 65.

(2) Bouché-Leclercq *Op. cit.* p. 441, en note.

(3) Maynz. *Esquisse historique du droit criminel de l'ancienne Rome*. Paris, 1882, p. 3.

(4) Ch. Maynz. *Op. cit.* p. 6.

C'était le peuple qui devait les nommer (1) et il pouvait à son gré ou restreindre leur mission aux actes de poursuite et d'instruction, ou l'étendre jusqu'au jugement ; mais, même en ce cas, il leur restait encore à remplir un rôle de ministère public : si le condamné, maudissant ses juges, faisait appel de leur sentence par la *provocatio ad populum*, c'étaient eux qui défendaient la sentence des juges du peuple. Cette charge leur revenait dans tous les cas de provocatio (2).

Le peuple n'était pas seulement juge d'appel, il pouvait juger en première et dernière instance ; les rois, négligeant leur pouvoir de juridiction criminelle, avaient le droit de porter une accusation devant ses comices, les consuls l'exercèrent après eux (3). Les tribuns ne négligèrent pas ces sortes de dénonciations, mais ils ne pouvaient les porter que devant les *concilia plebis*, parce qu'ils n'avaient pas le *jus cum populo agendi* (4). Ils ne craignirent pas d'y faire discuter des accusations capitales ; la loi des Douze Tables le leur interdit et restreignit leur juridiction pénale aux amendes (5).

(1) Ch. Maynz. *Op. cit.* p. 3, note 8. — Bouché-Leclercq. *Op. cit.* p. 90, note 1. Dans le procès de Rabirius, les duoviri ayant été nommés par le préteur, Cicéron et Dion Cassius signalent ce procédé comme illégal.

(2) Ch. Maynz. *Op. cit.*, p. 4. — J.-B. Mispoulet. *Les Institutions politiques des Romains*. Paris, 1882, T. I, § 57.

(3) Ch. Maynz. *Op. cit.*, p. 4. — P. Willems. *Le Droit public Romain* — Louvain, 1874, p. 179, soutient que la juridiction criminelle des comices centuriates, ne fut transformée d'instance d'appel en première instance que par la loi des XII Tables.

(4) P. Willems. *Op. cit.*, p. 172.

(5) *Id.*, p. 181.

On pourrait croire que dès lors il n'aurait plus été au pouvoir des tribuns de faire condamner à mort un citoyen ; il n'en fut rien, car les consuls et les préteurs convoquèrent, sur leur demande, les comices centuriates et leur délèguèrent volontiers le droit de réclamer une sentence capitale (1).

Peut-être pourrait-on mettre sur le même rang que les tribuns du peuple, les questeurs (2) et les édiles (3), qui, sous la même autorité des consuls, auraient exercé des poursuites criminelles.

Les questeurs n'auraient pas rempli longtemps ce rôle de ministère public, ils l'auraient abandonné vers 240 (4). Mais les édiles, s'il faut en croire Cicéron, auraient été les accusateurs publics par excellence (5).

Plus tard, il y eut des accusateurs publics de profession, qui, sans aucun caractère officiel, faisaient le métier de dénonciateurs. On les appelait *indices* ou *quadruplatores* ; ces derniers n'étaient sans doute qu'une catégorie des premiers et ils portaient ce nom, soit parce qu'ils étaient punis du quadruple en cas d'acquittement, soit parce qu'ils prenaient le quart des biens de ceux qu'ils faisaient condamner, ou bien encore, suivant Festus, parce

(1) Bouché-Leclercq. *Op. cit.*, p. 121.

(2) Bouché-Leclercq. *Op. cit.*, p. 120.

(3) Willems. *Op. cit.*, p. 183.

(4) Bouché-Leclercq. *Op. cit.*, p. 76.

(5) Ch. Maynz. *Op. cit.*, p. 30.

qu'ils ne poursuivaient que les délits punis du quadruple par les lois (1).

Sous l'Empire, les récompenses impériales engendrèrent une classe de délateurs, plutôt bas policiers que magistrats, chargés de sauvegarder la société et de protéger le pouvoir suprême, qui, se spécialisant dans les accusations de lèse-majesté, portaient l'épouvante dans toutes les familles (2).

Mais nous perdons ici toute trace de ministère public. Ces accusateurs courtisans ou de profession, quoique exerçant l'action publique, les premiers souvent avec l'appui occulte du prince, n'agissaient qu'à leurs risques. C'étaient des accusateurs privés.

Voyons si, en creusant le sol de notre patrie, nous ne retrouverons pas les bases d'une institution qui ferait pressentir notre ministère public.

1) Ch. Maynz. *Op. cit.*, p. 68, en note. — D'après Walter, *op. cit.*, p. 109, les indices auraient été « les complices qui avaient dévoilé à la justice le plan d'un crime. »

(2) Faustin-Hélie. *Op. cit.*, § 62, 63 et 64.

CHAPITRE II

L'ancienne France

§ I. — ÉPOQUE GAULOISE

Dans la Gaule, avant la domination romaine, la juridiction ordinaire était celle des *Druides*. C'étaient les *magistrats de la cité*, qui, en son nom, traduisaient les coupables, chargés de fers devant eux (1).

Ne peut-on pas voir dans ces magistrats des cités le premier ministère public qui ait fonctionné en France? Ils n'agissaient pas en leur nom, puisqu'ils n'avaient souffert aucun dommage, nous le supposons; ni comme accusateurs publics, puisqu'ils avaient un mandat officiel; d'autre part, la cité qu'ils représentaient, ce n'était pas une ville isolée, c'était la petite confédération dont ils faisaient partie, c'était leur nation, c'était l'État; le mot *civitas* n'a pas d'autre sens à cette époque (2). Ils avaient

(1) Glasson. *Histoire du Droit et des Institutions de la France*. Paris, 1895; T. I, p. 125.

(2) Glasson. *Op. cit.*, T. I, p. 95.

fait tous les actes de notre ministère public en matière criminelle; ils avaient poursuivi le malfaiteur, l'avaient arrêté et, enfin, ils l'amenaient chargé de fers.

Ces magistrats étaient élus par un *concilium* spécial indépendant de l'assemblée ordinaire de la nation et du *concilium armatum* (1).

§ II. — ÉPOQUE GALLO-ROMAINE

Les *civitates* furent confondues et partagées en provinces. Rome imposa ses lois à la Gaule asservie et implanta sur son territoire une administration savante et tyrannique.

Auguste envoya ses *procuratores* ou *rationales* (2) pour veiller sur ses domaines, défendre ses intérêts, soutenir ses procès. Ils finirent même par avoir une certaine juridiction, sous l'empereur Claude, pour les contestations entre les particuliers et le fisc.

Hadrien confia les affaires de ce dernier à un avocat chargé de les défendre devant son procureur devenu juge.

Chacun de ces tribunaux possède un avocat du

(1) Glasson. *Op. cit.*, T. I, p. 99.

(2) Ortolan et Ledeau. *Le ministère public en France*, p. 13. Paris, 1831, T. I, p. XV.

D. L. I, T. 19.

L. 4 C. L. II, T. 9.

L. 7 D. L. 49, T. 14.

Mispoulet. *Op. cit.*, p. 290 et s.

fisc choisi par l'empereur et recevant de lui un traitement. D'autres sont nommés en sous-ordre par le procurator pour un temps déterminé et ne touchent pas d'appointements.

L'institution se généralise avec l'extension du pouvoir impérial; sous Constantin on en trouve dans toutes les provinces et dans toutes les juridictions. Chaque corporation d'avocats ou barreau fournit ceux qui exerceront cette charge près de son tribunal. Elle est imposée pour un ou deux ans. L'empereur nomme l'avocat du fisc près le tribunal du préfet du prétoire; les vicaires ou les gouverneurs choisissent les autres (1).

Leurs attributions s'étendent avec leur nombre; non seulement ils veillent sur tout ce qui concerne le trésor impérial, mais ils doivent en outre soutenir des accusations criminelles, quand l'empereur ou les fonctionnaires le leur ordonnaient; probablement que le gouverneur les nommait pour la répression des délits que personne ne poursuivait (2).

Certains auteurs ont voulu voir en eux l'origine de notre ministère public, et tout nous pousse à nous ranger à leur avis. « Voilà, s'écrie l'un d'eux (3), son acte de naissance, aussi authen-

(1) « Ils jouissaient de grands privilèges... Ils étaient exempts de la charge d'inspecteur et de péréquisiteur du cens, de la construction des travaux publics. Eux et leurs enfants à naître étaient libérés de la condition de cohortales et de toute autre condition onéreuse. »

D. Serrigny. *Droit public et administratif romain*. Paris, 1872, T. II, p. 31.

(2) et (3) D. Serrigny. *Op. cit.* T. II, p. 30 et 31. V. le texte cité en note de cette page.

tique que les actes dressés par nos officiers de l'état civil. »

Sans reconnaître une pareille force probante à cet acte de naissance, il faut avouer que le produit des amendes tombant dans les caisses de l'État ou du prince qui l'incarnait, l'intérêt de la société à l'exécution des peines fut alors aperçu et l'on comprend que les agents du fisc aient pu être ainsi amenés à poursuivre les délits (1).

Si l'on n'admet pas cette évolution, qui semble cependant assez naturelle et qui a pu se produire aussi bien sous les empereurs Romains que sous les rois de France, on ne peut nier que ces procureurs et ces avocats fiscaux se présentent sous les mêmes aspects que les procureurs et les avocats du roi, en qui on n'hésite pas à saluer les premiers agents du ministère public.

M. Garsonnet (2) dénie absolument ce caractère aux *procuratores Cæsaris*, qui passèrent plus tard au service des rois barbares sous le nom de *schulteti* ou *d'actores* ou même en conservant leur ancienne dénomination de *procuratores*, et il ne leur reconnaît que celui d'intendants ; ce qui le prouve, ajoute-t-il, c'est que les particuliers avaient de semblables intendants.

C'est vrai, mais les procureurs du roi qu'étaient-ils autre chose à l'origine que des agents d'affaires ? et les grands seigneurs avaient des procu-

(1) Faustin-Hélie. *Op. cit.* — T. I, p. 302.

(2) *Op. et loc. cit.* p. 281, en note.

reurs et des avocats attitrés tout comme leur suzerain, nous le verrons plus loin. Tous les serviteurs du roi, qui déjà devaient se trouver au-dessus de ceux des seigneurs par la qualité du maître auquel ils appartenaient, virent leur importance et leurs attributions augmenter avec le développement du pouvoir royal, et l'on a trouvé une origine aussi modeste pour beaucoup d'officiers de la couronne.

Nous ne nous étendrons pas sur le rôle des *stationarii* et des *curiosi* chargés de surveiller l'administration les uns à demeure, les autres en parcourant les provinces, et qui se bornaient à signaler à l'empereur les abus, aux tribunaux les crimes, sans exercer aucune poursuite ; — des *defensores civitatum* nommés par le préfet du prétoire, élus plus tard par la cité, sauf approbation de l'empereur, qui protégeaient les faibles contre les potentes, contre les exactions fiscales des décurions et qui étaient « chargés de prévenir les crimes, de dénoncer les coupables et de les traduire en justice » (1).

Toutes ces institutions ne laissent pressentir que de bien loin celle du ministère public qui est vraiment française, et l'époque franque sera parcourue d'un trait sans que nous puissions ajouter avec certitude un fonctionnaire possédant quelque attribution du ministère public à ceux qui, à

(1) Ortolan et Ledebau. *Op. cit.* T. II, p. XVI-XX. — Garsonnet. *Op. cit.* p. 281.

l'exemple des *procuratores Cæsaris*, ont pu subsister après l'invasion des Barbares.

§ III. — EPOQUE FRANQUE

Sous les Mérovingiens, le fonctionnaire le plus important représentant le roi dans les provinces est le *Comte*. Une grave controverse s'agite autour de ses attributions judiciaires et nous ne pouvons le mettre au nombre des agents de l'action publique que s'il ne joint pas à son droit de poursuite, que chacun lui reconnaît, un pouvoir de juridiction.

Il ne faut pas oublier que la vengeance privée et les compositions pécuniaires sont la base du système de répression de l'époque franque, mais déjà, comme le fait remarquer M. Glasson, « la poursuite des crimes n'est plus une simple affaire d'intérêt privé. Les fonctionnaires du roi, les comtes en particulier, ont le droit et même le devoir de rechercher les délits » (1). Reste à savoir s'ils ne doivent pas les juger aussi.

Avant que la royauté ne se fût constituée et qu'elle n'eût acquis la suprême puissance qu'elle devait avoir, le comte n'avait pas plus d'attributions que le princeps ou roi qu'il représentait ; simple agent du pouvoir exécutif, il se contentait d'assurer l'exécution des jugements.

(1) E. Glasson. *Op. cit.* T. III, p. 296.

« Clovis ayant inauguré une monarchie absolue » (1), le comte eut des attributions judiciaires. A son tribunal, qui était la juridiction ordinaire, siégeaient des *rachimbourgs* ou jurés.

M. Fustel de Coulanges place ceux-ci au rang de simples assistants pour laisser au comte le soin de rendre les jugements.

D'autres ne reconnaissent qu'aux *rachimbourgs* le droit de prononcer une sentence et ne voient dans le comte qu'un directeur des poursuites et un agent d'exécution (2).

« La répartition des pouvoirs entre le président qui *demande* et les citoyens qui *disent* le jugement, dit M. Thonissen, est l'un des caractères distinctifs de la loi salique » (3).

« Le principe qui domine, dit M. Beauchet, c'est la séparation du droit de justice et du droit de participer au jugement. Le comte préside, il ne juge pas. Toutefois cette règle n'est pas absolue » (4).

Si ce principe admet des exceptions, n'est-il pas plus sage de faire, avec M. Glasson, une distinction suivant que l'action criminelle est intentée par les particuliers ou par les fonctionnaires royaux.

Dans le premier cas le procès est porté devant les *rachimbourgs* qui jugeaient sous la présidence,

(1) Glasson. *Op. et loc. cit.* p. 292.

(2) Glasson. *Op. cit.*, p. 295.

(3) J.-J. Thonissen. *L'organisation judiciaire, le droit pénal et la procédure pénale de la loi salique*. Paris, 1882, p. 375.

(4) Ludovic Beauchet. *Histoire de l'organisation judiciaire en France. Epoque franque*. Paris, 1886, p. 37.

mais sans le concours du comte, qui faisait ensuite exécuter leur sentence.

Dans le second cas le comte poursuivait et il jugeait seul. Une autre distinction s'impose encore dans cette seconde hypothèse, car si le coupable est un Franc, le comte doit s'arrêter après les actes de poursuite et d'instruction et le renvoyer devant le tribunal du roi (1) ou celui des missi (2).

Il y avait donc deux cas où le comte n'était pour rien dans le jugement et n'était chargé que de la procédure et de l'exécution :

1° Quand l'action était intentée par les particuliers ;

2° Quand les poursuites étaient dirigées par les fonctionnaires royaux contre un Franc.

Les comtes étaient nommés par le roi ou l'empereur sans aucune condition de race ou de capacité ; plusieurs avaient été choisis parmi les personnes les plus humbles. Leurs appointements se formaient des revenus des bénéfices reçus du roi, du tiers des amendes et d'autres droits (3).

Certains auteurs ont voulu voir aussi des représentants du ministère public dans les *saïons*. M. Boncenne (4) discute longuement cette opinion émise par Garat dans le répertoire de Merlin, et finit par leur attribuer le rôle d'huissiers. MM. Ortolan

(1) Glisson. *Op. et loc. cit.*, p. 296.

(2) Beauchet. *Op. cit.*, p. 187.

(3) Beauchet. *Op. cit.*, 162 et suiv.

(4) Boncenne. *Théorie de la procédure civile*. Paris, 1828, p. 528 et suiv.

et Ledeau, s'appuyant sur des documents espagnols, leur reconnaissent aussi le caractère de bourgeois (1).

§ IV. — ÉPOQUES FÉODALE ET ROYALE

Il est utile de rappeler en deux mots les juridictions de l'ancien régime avant d'étudier l'institution du ministère public à cette époque.

« On appelait (2), de la basse ou moyenne justice des seigneurs à la haute justice, de celle-ci à la prévôté ou châtellenie du roi, de la prévôté du roi au bailliage ou sénéchaussée. Au-dessus de tous planait la justice des parlements. » Et plus haut encore que les parlements, ajouterons-nous, siégeait le conseil des parties, section du grand conseil, que l'on peut nommer la Cour de cassation de l'ancien régime, puisque dans le dernier état du droit du moins, elle n'admettait de recours que contre la violation des ordonnances.

Une modification fut apportée en 1551 à cette série d'appels par Henry II qui, en qualifiant de présidiaux certains bailliages ou sénéchaussées, les institua en même temps juridictions d'appel par rapport aux autres.

(1) Ortolan et Ledeau. *Op. et loc. cit.*, p. XXII et XXIII.

(2) Dalloz. *R. A. v° organisation judiciaire.*

Telle était l'organisation judiciaire de l'ancienne France au moment où la Révolution allait éclater.

Nous pouvons maintenant suivre le développement du ministère public

Les premiers qui en exercèrent les fonctions furent, dit-on, les *baillis*.

Les *baillis* dans le Nord, les *sénéchaux* dans le Midi étaient les principaux officiers du seigneur ; ils étaient chargés de surveiller les officiers inférieurs (1). Ceux du roi jouaient le même rôle ; ils contrôlaient en particulier les actes des prévôts ; ils parcouraient la circonscription qui leur était attribuée et tenaient des assises dans les principales localités. Plus tard, ils devinrent sédentaires ; leurs attributions, qui étaient aussi étendues que le pouvoir du roi qu'ils représentaient, se démembrèrent ; leur droit de juridiction, notamment, passa à des lieutenants.

Ce serait d'eux que le roi se serait d'abord servi pour faire valoir ses droits. Devant sa cour, le seigneur les faisait soutenir par son bailli, comme il les aurait soutenus lui-même. Car le bailli, pas plus que le seigneur, ne siégeait seul ; il était entouré des hommes du fief ou des membres notables et expérimentés de l'assistance, et son rôle, en certains cas, se bornait à présider, à diriger la procédure et à exécuter les sentences (2).

C'était lui aussi qui était chargé d'aller défendre

(1) Esmein. *Cours d'histoire du droit* Paris, 1892, p. 346 et s.

(2) Esmein. *Op. cit.*, p. 351.

les intérêts du seigneur devant les justices féodales ou seigneuriales voisines. Telle est l'opinion de MM. Esmein, Faustin-Hélie et Glasson.

« C'est seulement vers le XIII^e siècle, dit ce dernier auteur (1), que le roi se conforma à l'usage général des autres plaideurs, » c'est-à-dire qu'il se fit représenter par des avocats et des procureurs. Toutefois, rappelons-nous que la faculté de se faire représenter en justice, en demandant, constituait à l'origine un privilège (2).

Les plaideurs de qualité ne se contentaient pas de recourir à ces praticiens quand ils en avaient besoin, comme de simples particuliers ; ils s'en étaient attaché certains par un traitement, une pension. Les grands seigneurs, les évêques, les villes avaient des avocats et des procureurs pensionnaires. Le roi en eut aussi ; le titre d'avocat du roi, de procureur du roi fut encore plus estimé que celui d'avocat du duc de Bourgogne par exemple, et l'on en faisait tant de cas qu'on le portait toujours. Quant au qualificatif de général (3), qui leur fut attribué plus tard, il n'était pas d'abord spécial aux gens du roi (4). Il était porté

(1) Glasson. — *Op. cit.*, T. VI, p. 339.

(2) Esmein. — *Histoire de la procédure criminelle en France*. Paris, 1882, p. 100.

(3) Delachenal. — *Histoire des avocats au Parlement de Paris*. — Paris 1885, p. 166.

(4) *Gentes nostræ*. — Philippe-le-Bel employait déjà cette expression, mais à l'origine elle s'appliquait aussi bien aux magistrats du siège qu'aux autres.

par tout procureur ou avocat qui n'était pas chargé d'une affaire spéciale par son client (1). Le roi pouvait avoir ainsi un « espécial avocat. » Plus tard l'épithète de général eut une tout autre signification et fut réservée aux procureurs royaux près les cours souveraines (2).

L'avocat ou le procureur pensionnés par le roi étaient révocables à sa volonté ; « quamdiu nostre voluntati placuerit. » Toute faculté de soutenir les causes privées n'était pas enlevée aux avocats du roi (3), cependant on examinait « si la matière d'entre les parties touchait le roi, » et dans ce cas ils ne pouvaient pas plaider, mais les parties pouvaient « s'en ayder là où il escherrait. » Des dispenses même leur étaient accordées « de gratia speciali », au grand scandale des magistrats, pour plaider contre le procureur royal.

Malgré les protestations du Parlement, l'ordonnance de 1499 défendit seulement « aux avocats généraux de postuler pour les parties contrairement aux intérêts du roi. »

Celui ci n'était pas en état de prononcer une interdiction complète. Les gages et les pensions n'étaient pas régulièrement payés aux gens du roi

(1) Aubert. — *Histoire du Parlement de Paris de l'origine à François I^{er}*, Paris 1893. — Comroul. — *Précis historique sur le ministère public dans la Nouvelle revue historique de droit français et étranger*, Paris, 1881.

(2) Delachenal, *op. cit.*, chap. XI, passim.

(3) Il semble bien que les procureurs du roi recherchaient aussi la clientèle des particuliers, puisque l'ordonnance de Blois de mars 1498 dit dans son art. 34 « Avons défendu et défendons pareillement à nos *procureurs* et avocats de non plaidoyer ne consulter contre nous. »

à cause de la pénurie du trésor, il fallait bien transiger avec eux. Cette défense absolue de plaider pour les particuliers ne put être formulée que par l'ordonnance de 1579.

Au début les procureurs étaient nommés directement par le roi, les avocats aussi, et il les choisissait parmi les plus capables. « Presque tous les grands avocats du XIV^e siècle, dit M. Delachenal (1), remplirent, pendant un temps plus ou moins long, les fonctions d'avocat du roi. Il suffira de nommer Gérard de Montaigu, Pierre de la Forest, Robert le Coq, Regnault d'Acy, Jean d'Ay, Jean Pastourel, Guillaume de Dormans, et le plus célèbre de tous, Jean des Marés. Guillaume du Brueil fait seule exception, mais il paraît prouvé qu'il ne jouit jamais de la faveur royale. »

Quant aux substituts, ils étaient originairement choisis et rémunérés par le procureur du roi. « Et si contingat ipsos procuratores nostros facere substitutos, ipsis substitutis satisfaciant. » Orde^{ce} 1302.

Quelques années plus tard, Philippe V supprima les procureurs et les substituts des bailliages et sénéchaussées dans les pays coutumiers pour confier leur mission aux baillis et sénéchaux comme auparavant, mais il est certain qu'ils furent bientôt rétablis, si toutefois l'on admet que cette ordonnance du 18 juillet 1318 ait été jamais appliquée (2).

(1) Delachenal. *Op. cit.*, p. 164 et 165.

(2) Garsonnet. *Op. cit.*, T. I, p. 282. — Glasson. *Op. cit.*, T. VI, p. 340 et 341.

Charles V, imbu des idées d'Aristote (1), voulut appliquer le système de l'élection au recrutement de sa magistrature. Les gens du roi y furent soumis comme les conseillers, la distinction entre la magistrature du parquet et celle du siège n'étant pas alors comprise comme aujourd'hui.

C'était le Parlement tout entier qui concourait au vote, et le scrutin était plus ou moins libre, plus ou moins influencé par de hauts personnages. Il était ouvert chez le chancelier ou dans une chambre du Parlement sous sa présidence. Des candidatures pouvaient être posées, et les candidats pouvaient faire valoir leurs titres et leurs protecteurs, mais il leur était interdit d'assister au vote ; c'étaient en général des avocats.

Charles VII supprima l'élection pour les gens du roi ; désormais, ce fut lui qui nomma directement ses procureurs et ses avocats généraux ; le Parlement se borna à enregistrer les lettres de provision. Cependant les baillis et sénéchaux conservèrent le droit de nommer les procureurs et les avocats de leur circonscription (2).

Mais une règle s'était établie qui devait ruiner tout autre mode de recrutement. L'élection n'avait pas lieu en cas de résignation : le titulaire qui résignait sa charge, avait le droit de désigner son successeur. Cette faculté conduisait directement à

(1) Glasson. *Op. cit.*, T. VI, p. 248

(2) Et ils exerçaient sans doute sur eux un pouvoir disciplinaire. Glasson, *op. cit.*, T. VI, p. 299.

l'hérédité, les fils ou les neveux ayant plus de titres que n'importe qui pour être résignataires.

Indépendamment de la résignation une autre cause aurait amené l'hérédité : je veux parler de la vénalité des offices. Elle s'exerça d'abord à couvert, mais l'habitude et le temps déchirèrent le manteau qui la cachait. Le roi lui-même, pour remplir son trésor sans imposer de nouvelles charges au peuple, créa des fonctions nouvelles qu'il ne conféra que moyennant finances et vendit même les anciennes places restées libres. « Le roy François, successeur de Louis XII, dit Loyseau, pratiqua tout ouvertement et sans restriction la vénalité publique des offices... érigeant le bureau des parties casuelles en l'an 1522 pour servir de boutique à cette marchandise. »

Les résignations tarissaient ce trafic, aussi Charles IX les frappa-t-il d'un droit très élevé. C'était en consacrer la légalité. Elle ne le fut pas aux yeux de la conscience publique. Les Etats généraux protestèrent, les ordonnances les prohibèrent et les magistrats continuèrent jusqu'en 1597 à prêter le faux serment de n'avoir rien déboursé pour acquérir la charge dans laquelle ils entraient.

La mort survenant avant la résignation ou moins de quarante jours après (on avait emprunté ce délai au droit canon), empêchait l'exercice de ce droit ou en annulait les effets. Les *survivances* y remédiaient ; le roi promettait à un officier de nommer telle personne après lui, ou étendait aux héritiers la

faculté de résigner. Mais c'était une faveur particulière ; la Paulette la rendit générale.

On nomma ainsi un système d'assurances sur la fonction, s'il nous est permis d'employer cette expression, imaginé par Charles Paulet, secrétaire de la chambre du roi et appliqué par arrêt du Conseil privé du 7 décembre 1604 et l'édit qui le suivit. « Voici en quoi il consistait, dit M. Esmein : en payant chaque année au Trésor un droit équivalent au soixantième du prix de l'office, le titulaire obtenait deux avantages : s'il résignait pendant sa vie, le droit de résignation était diminué de moitié ; s'il mourait en fonctions, le droit de résigner restait dans sa succession et les héritiers pouvaient l'exercer (1). »

Le résignataire avait d'autres conditions à remplir que le paiement de l'office au résignant ; les conseillers faisaient une enquête sur le candidat et s'assuraient de ses connaissances par un examen ; on n'admettait que les licenciés ou docteurs en droit âgés d'au moins vingt-cinq ans ; il fallait en outre avoir obtenu des *lettres de provision* du roi, c'est-à-dire un acte d'investissement de la charge.

C'étaient des garanties, mais la dispense d'âge s'obtenait facilement et les épreuves sur le droit romain et les ordonnances ressemblaient assez aux terribles examens que subissaient autrefois les barristers at law d'Angleterre et d'Écosse (2), surtout

(1) Esmein. — *Op. cit.*, p. 397.

(2) Comte de Franqueville. — *Le système judiciaire de la Grande-Bretagne*. Paris. 1893, T. I, p. 302, et T. II, p. 599.

quand le nouvel élu se rattachait au Parlement par des liens de famille. Quant aux lettres de provision, elles ne s'éluendaient jamais, le roi Henri III ayant trouvé le moyen de donner des appointements à ses chevaliers du Saint-Esprit en faisant payer un marc d'or, c'est-à-dire cent écus d'or, à ceux qui en obtenaient (1).

Tels sont les divers modes appliqués successivement au recrutement du ministère public dans l'ancienne France.

Son organisation subit des transformations aussi. De simples agents d'affaires, les gens du roi devinrent des magistrats, *veluti semi-judices*, à partir de l'ordonnance de 1303, d'après M. Glasson, ordonnance qui « les obligea à prêter le même serment que les baillis et sénéchaux et leur interdit d'occuper pour d'autres personnes que le roi (2) ». Dans les cérémonies officielles, dans les processions, les membres du ministère public venaient immédiatement après le dernier conseiller, mais des massiers les précédaient, et le procureur général marchait après le plus ancien avocat général et le dernier reçu, « afin qu'il fût de tous côtés environné de bons conseils (3) ».

(1) Esmein. — *Op. cit.* p. 398. En note.

(2) Glasson. — *Op. cit.*, T. VI, p. 339. « Malgré ce caractère nouveau, ajoute cet auteur, les procureurs du roi continuèrent à prêter, comme les autres, le *serment de calomnia* toutes les fois qu'ils intentaient une action au nom du roi. » V. aussi Coumoul dans la *Nouvelle Revue historique*, *loc. cit.*, p. 304.

(3) Lacroix. *Œuvres*. Paris, 1823. T. III, p. 52.

Non seulement ils prirent position en face de la magistrature dans les grands corps de l'État, mais ils s'organisèrent entre eux, la hiérarchie s'établit.

Il y eut des représentants du roi près de toutes les juridictions (1). « Il semble bien résulter des textes, dit M. Glasson, que Philippe-le-Bel établit des procureurs non-seulement dans tous les bailliages, mais encore dans les sièges des prévôtés les plus importantes et auprès des juridictions ecclésiastiques (2) ».

Indépendant à l'origine, le procureur n'avait d'action que sur ses substituts qu'il nommait, révoquait et payait à sa guise et sur les avocats du roi qui toujours durent lui céder le pas, et quoiqu'il les traitât de compagnons, « à l'audience il était assis entre ses deux avocats pour bien marquer sa supériorité sur eux » ; il ne leur permettait pas de « faire les requêtes et conclusions nomine regis », mais « pour nostre maistre le procureur général du roy » (3).

Plus tard le procureur du roi dut reconnaître

(1) « Sauf devant celles des seigneurs ». Glasson, *op. cit.*, T. VI, p. 339. « Le ministère public fut également établi dans les tribunaux des seigneurs sous le nom de *Procureurs fiscaux*. Dans les juridictions ecclésiastiques, il exista, de bonne heure, des officiers du ministère public, sous le nom de promoteurs ». Mourlon. *Répétitions écrites de Procédure*. Paris, 1883, p. 16.

(2) D'après Coumoul, les procureurs et les avocats du roi ne furent établis près des prévôtés que sous Henri II. *Nouvelle revue Historique de droit français et étranger*. Paris, 1881. *Op. cit.* T. VI, p. 339.

(3) Delachenal. *Op. cit.* p. 170 et 171.

l'autorité du procureur général ; peut-être la cause en est-elle dans ce pouvoir de surveillance et de discipline que les parlements exerçaient sur tous les officiers du ministère public comme sur tous les fonctionnaires royaux (1), ou plus sûrement encore dans celui que possédait le procureur général dans toute l'étendue du ressort du Parlement, si bien qu'il pouvait contrôler la nomination des baillis et sénéchaux (2) et à plus forte raison celle des procureurs du roi et leurs actes.

C'est là, n'en doutons pas, qu'il faut voir l'origine du principe de l'unité et de l'indivisibilité du ministère public.

Si les parlements avaient un droit de surveillance sur le parquet, celui-ci à son tour par l'organe de son chef avait un pouvoir de censure à son égard (3), et c'est par les mercuriales surtout que se manifestait cette surveillance du procureur général tant sur les magistrats que sur

(1) et (2) Aubert. — *Le Parlement de Paris de Philippe-le-Bel à Charles VII.* Paris, 1890, p. 52 et 55.

Histoire du Parlement de Paris de l'origine à François I^{er}. Paris, 1894, T. I, p. 290, 295 et 160. « Aussi bien il (le procureur général) surveillait dans leurs fonctions tous les officiers royaux et poursuivait ceux dont la conduite semblait répréhensible. » La dépendance du procureur du roi vis-à-vis du procureur général fut beaucoup plus étroite dans la suite, puisqu'on en vint à appeler le procureur du roi le substitut du procureur général. Mais je parle de l'extrême origine et je crois qu'à cette époque lointaine les petits parquets étaient aussi indépendants des grands, que les parquets inférieurs de l'Ecosse le sont aujourd'hui de celui d'Edimbourg.

V. *Infra*.

(3) Coumoul. *Op. cit.* p. 308.

les autres officiers judiciaires. Elles avaient été instituées par Charles VIII et devaient se tenir plusieurs fois par an. « Par icelles, dit l'ordonnance de 1539, seront pleinement et entièrement déduites les fautes des officiers de nos cours de quelque ordre et de quelque qualité qu'ils soient ; il y sera incontinent mis ordre par la Cour ; Sa Majesté en sera avertie et les mercuriales et l'ordre mis sur icelles lui seront envoyés tous les trois mois. »

Nous savons que le procureur général avait sous ses ordres un procureur du roi et un avocat du roi dans chaque bailliage, et près du Parlement deux avocats généraux et des substitués (1).

A l'origine l'un des avocats était lai et s'occupait des causes criminelles, et l'autre clerc, les causes civiles lui étaient réservées. Ils furent tous les deux laïcs plus tard, mais leurs attributions restèrent séparées et le successeur de l'avocat clerc prit le titre de premier avocat du roi (2).

Plusieurs fois (3) des tentatives furent faites pour créer un troisième avocat, le Parlement les fit échouer. Louis XI non content d'avoir nommé un deuxième procureur, leur adjoignit un *soliciteur général* dont le nom et les fonctions rappelaient les *solicitors* ou *avoués* d'Angleterre, mais

(1) Coumoul. *Op. cit.* — Dalloz. *Répertoire alphabétique*, v^o min. p.

(2) Delachenal. *Op. cit.*

(3) Delachenal. *Op. cit.* — Aubert. *Hist. du Parlement de Paris de l'origine à François I^{er}*. Paris, 1894.

on ne pourvut pas à ces charges dans les règnes suivants.

Telle était cette magistrature, dont M. Henrion de Pansey a pu dire : « Par son intermédiaire le roi voyait tout, entendait tout, était présent partout. Il surveillait l'exécution des lois, la conduite des juges, les actions des citoyens » (1).

Sa hiérarchie de procureurs généraux, d'avocats généraux et de substituts parmi lesquels « on distinguait ceux qui exerçaient le ministère public dans les tribunaux inférieurs sous l'inspection du procureur général, et ceux qui l'exerçaient dans le tribunal souverain à la place et par délégation du procureur général (2) », son organisation et ses règles furent appliquées au ministère public dont le nouveau régime fut doté. Mais auparavant il nous faut voir comment la révolution tenta de le remplacer.

§ V. — PÉRIODE RÉVOLUTIONNAIRE.

Il est permis de croire que l'institution du ministère public n'avait pas donné lieu à de grands abus sous l'ancien régime, car les cahiers des Etats généraux ne contiennent pas de doléances

(1) *Œuvres judiciaires*. Paris 1844. Ch. XIV, p. 543.

(2) Lacretelle. *Œuvres*. Paris, 1823, T. III, p. 50.

sur ce point ; et c'est le développement de ses attributions qu'ils réclament.

Ils veulent que tout procès criminel soit intenté au nom du roi, à ses dépens et par ses gens, qu'une surveillance plus exacte leur soit prescrite (1) ; qu'à leur défaut, les procureurs fiscaux des seigneurs puissent commencer les poursuites et les confier aux procureurs du roi, qui seront obligés de les continuer s'il y a lieu. C'était bien prévenir autant qu'il était possible l'action des particuliers. Remarquons que c'étaient les membres du clergé de Saint-Quentin qui parlaient ainsi ; tous ne déniaient pas si radicalement tout pouvoir aux simples citoyens sur l'action publique, et certains cahiers souhaitaient que le dénonciateur pût exercer les poursuites à la place et aux frais du ministère public, en cas d'inaction de ce dernier (2).

D'ailleurs il ne fallait pas, sous prétexte d'as-

(1) *Clergé de Saint-Quentin*, ch. IV, art. 10 « Que la poursuite de tout procès au criminel soit faite au nom du roi et aux dépens du souverain et à la diligence de ses procureurs ». — Que, pour l'exercice de la police générale dans les provinces, il soit prescrit une surveillance plus exacte aux procureurs du Roi — « Que, à leur défaut les procureurs fiscaux des seigneurs ou tout autre officier de justice puissent, pour un délit public et en tous cas royaux, commencer au nom du Roi une procédure qui sera remise de suite au procureur de S. M., lequel sera obligé de la poursuivre s'il y a lieu ».

(2) Rosny, ch. VI, art. 1. « Partout la police sera exécutée par les officiers du Roi et en son nom, et, dans le cas où le ministère public négligerait la poursuite du délit qui lui serait dénoncé, le dénonciateur sera substitué à la poursuite, qu'il fera aux dépens et frais du ministère public. »

surer la répression des crimes, laisser les sujets du roi à la merci de toute accusation, fût-elle calomnieuse ou même simplement inconsiderée et les trois ordres de Bayonne (1) s'accordaient pour réclamer des mesures répressives contre les dénonciations fausses, même lorsqu'elles émanaient du ministère public, ajoutaient d'autres (2).

Si les députés s'étaient conformés aux vœux de leurs mandants, le ministère public n'aurait subi aucune atteinte dans les lois qui devaient réformer l'ordre politique et serait apparu plus puissant encore dans la nouvelle organisation.

Mais, comme le fait très justement remarquer M. Garsonnet (3) : « Le ministère public avait trop bien servi les intérêts du pouvoir royal pour n'être pas suspect à l'Assemblée constituante. » Il le fut aux yeux des diverses assemblées qui bouleversèrent le pays et ce n'est que dans la législation du consulat et de l'empire qu'il retrouva ses anciennes prérogatives. Étudions le régime que lui firent les constitutions de 1791, de l'an 3 et de l'an 8.

Constitution du 3 Septembre 1791

Le décret des 16-24 août 1790 avait institué des juges de paix au canton et des tribunaux de district

(1) Bayonne, 39 « Les recherches des procureurs du Roi s'étendront plus loin que les crimes capitaux .., mais il faut éviter en même temps l'impunité des faux dénonciateurs. »

(2) Albert Desjardins. — *Les cahiers des Etats généraux et la législation criminelle*. Paris, 1883, p. 233 et 234.

(3) E. Garsonnet. — *Traité de procédure*. Paris, 1898, T. I, p. 283

qui étaient juges d'appel les uns par rapport aux autres. Le tribunal de cassation fut établi par le décret du 1^{er} décembre 1790.

En matière criminelle il y avait trois espèces de juridictions :

1^o Le tribunal de police composé de 3 ou 5 membres choisis par les officiers municipaux parmi eux siégeant dans chaque commune. (D. 19-22 juillet 1791. — T. I, art. 42.)

2^o Dans chaque canton, le tribunal de police correctionnelle comprenant 3 membres. Les juges de paix du lieu en étaient les premiers et les seuls éléments, si leur nombre atteignait ce chiffre (même décret, T. 2, art. 46 à 50).

3^o Un tribunal criminel par département composé de 3 membres du tribunal de district (D. des 16-29 sept 1791. — 2^e partie, T. 2, art. 2).

C'était aux procureurs de la commune à poursuivre les délits de police municipale et de police correctionnelle, mais en cas d'appel des jugements correctionnels, appel qui était porté devant le tribunal de district, les conclusions étaient formulées par le commissaire du roi (D. 19-22 juillet 1791. T. 1, art. 39 et 43. — T. 2, art. 44, 61 et 69).

Ces procureurs de la commune avaient été institués par le décret du 14 décembre 1789, art. 26 ; ils pouvaient être assistés de substituts dans les municipalités importantes (art. 27). Les uns et les autres étaient élus pour deux ans (art. 44) par

les citoyens actifs dans les mêmes formes que le maire (art. 28 et 29).

Une organisation toute différente et compliquée présidait aux poursuites du grand criminel. Les cahiers voulaient qu'on empruntât les règles de la procédure pénale à l'Angleterre ; une pareille méthode ne devait guère favoriser l'institution du ministère public ; une grande latitude devait au contraire être laissée aux poursuites privées (1).

C'étaient les juges de paix et les officiers de gendarmerie qui entamaient les poursuites ; ils agissaient d'office ou sur la dénonciation des particuliers. (D. 16-29 sept. 1791, 1^{re} partie, T. 1, 3, 4, 5, 6).

Le dossier passait ensuite aux mains du *directeur du jury d'accusation*, juge du tribunal de district, qui exerçait en réalité les fonctions du ministère public, et c'était le jury qui était juge (même décret, 2^e partie, T. 1, art. 1 et 2).

Le directeur du jury avait un certain pouvoir d'appréciation sur la poursuite ; s'il ne la jugeait pas opportune il pouvait consulter le tribunal (art. 6). Si ce dernier décidait contrairement à son opinion, il était néanmoins tenu de continuer la procédure.

Il dressait l'acte d'accusation (art. 7) de concert avec la partie plaignante ou dénonciatrice, s'il y en avait une au procès (art. 9). Au cas où ils

(1) V. en mat. de simple police, D. 16-24 août 1790, T. 11, art. 2, — en mat. de police correctionnelle, D. 19-22 juillet 1791, T. 2, art. 44, — en mat. criminelle, D. 16-29 sept. 1791, 2^e partie, T. 1, art. 11 et 12.

n'auraient pu se mettre d'accord, ils étaient libres de déposer chacun un acte d'accusation séparé (art. 10) ; la partie plaignante avait même le droit de le présenter toute seule (art. 11) ; de sorte qu'en dernière analyse l'action revenait aux particuliers, car déjà, si le juge de paix ou l'officier de gendarmerie avaient refusé de recevoir la dénonciation, le plaignant avait le droit de s'adresser directement au jury d'accusation (art. 12).

Ici apparaît pour la première fois au cours de l'instruction criminelle un de ceux qui étaient censés remplacer les anciens procureurs, le *commissaire du roi*, à qui l'acte d'accusation devra toujours être communiqué pour qu'il y mette son approbation ou son veto : « la loi autorise », « la loi défend », prohibition qui n'était d'ailleurs pas sans appel.

Les commissaires du roi avaient été institués par le décret du 8 mai 1790 pour résoudre cette question posée dans le décret du 31 mars 1790, 7^o. « Le ministère public sera-t-il établi entièrement par le roi ? »

Entièrement ? Les fonctions du ministère public étaient déjà partagées dans l'ancien régime entre les procureurs et les avocats, les uns chargés de la procédure, les autres de porter la parole ; d'autres divisions moins rationnelles seront adoptées pour émietter en quelque sorte l'action du ministère public et annuler sa force. Comme les Anglais aujourd'hui, la Constituante craignait de mettre

une arme trop puissante entre les mains du gouvernement ; du moins voulut-elle la rendre moins redoutable, mais elle la rendit inutile en la voulant inoffensive.

Ainsi, des officiers de police, pour recevoir les plaintes et faire les premiers actes de poursuite, un directeur du jury chargé de rédiger l'acte d'accusation et de le faire adopter, viennent de passer sous nos yeux ; nous allons voir maintenant quels fonctionnaires se partageaient encore les derniers actes de la procédure criminelle. Les commissaires du roi ne peuvent agir par voie d'action, ni au civil, ni au criminel (D. 16-24 août 1790, T. VIII, art. 2 et 4) ; leur rôle doit se borner à requérir l'application de la loi et à faire exécuter les jugements. Ils peuvent cependant se pourvoir en cassation des jugements criminels (D. 16-29 sept. 1791, 2^e partie, T. VIII, art. 16 et 24).

Ils sont nommés par le roi et ne peuvent être « destitués que pour forfaiture dûment jugée par juges compétents ». Les seules conditions de capacité qu'on exigeait d'eux étaient l'âge de trente ans et l'exercice pendant cinq ans des fonctions de juge ou d'homme de loi (D. 16-24 août 1790, T. II, art. 8 et 9).

A côté d'eux étaient placés, pour soutenir l'accusation, les *accusateurs publics* élus par le peuple (Constit. 3 sept. 1791, T. III, ch. 5, art. 2) et remplissant les mêmes conditions d'âge et de pratique (D. 30 mars-17 avril 1891). Les électeurs

du département devaient procéder à l'élection de l'accusateur public tous les six-ans (D. des 20 janvier-25 février 1791, art. 3 et 6).

Il finit par rester seul près du tribunal criminel ; le commissaire du roi, devenu commissaire national, fut supprimé par le décret des 13-14 octobre 1792, et celui des 20-22 octobre 1792 confia leurs fonctions aux accusateurs publics.

Ces décrets laissèrent du reste les commissaires nationaux et leurs substituts auprès des tribunaux de district et du tribunal de cassation, et le décret du 24 vendémiaire an 3 déclara leur charge incompatible avec celle d'accusateur public.

Une pareille organisation ne concordait ni avec les précédents historiques, ni avec la nature et le but du ministère public. « Qu'était-ce alors que le ministère public ? s'écrie M. Flourens. Il n'avait ni le droit d'accusation, ni le droit de poursuite. Il n'exerçait aucune autorité sur la police judiciaire. Exclu de toute action devant le jury d'accusation, condamné au silence devant le jury de jugement, ses fonctions étaient réduites à recevoir communication des pièces de la procédure, à prendre, après le verdict prononcé, devant le tribunal, telles réquisitions que de droit et à se pourvoir en cassation. C'était un soldat sans chef et sans armes (1) ».

(1) Flourens. *Organisation judiciaire et administrative de la France et de la Belgique*. Paris, 1875, p. 23.

Constitution du 3 Fructidor an 3

Cette constitution prit à tâche de réduire le nombre des tribunaux, mais elle eut le tort d'éloigner ainsi les juges des justiciables.

Elle avait établi des juges de paix « dans les arrondissements déterminés par la loi » (art. 212), un seul tribunal civil par département (art. 216) et un tribunal de cassation (art. 261). L'appel se portait comme précédemment d'un tribunal civil à un autre.

La justice criminelle était rendue par les juges de paix pour les petits délits (art. 233), par les tribunaux correctionnels au nombre de 3 à 6 par département (même art.), et par le tribunal criminel unique du département (art. 244).

Il y avait autant de jurys d'accusation que de tribunaux correctionnels ; les présidents de ces derniers étaient en même temps directeurs du jury. On pouvait leur adjoindre d'autres juges en cette qualité si les affaires l'exigeaient.

Enfin il y avait une haute cour de justice (art. 265).

Le ministère public près de ces juridictions était ainsi constitué :

Près du tribunal de police les fonctions étaient remplies par le commissaire du pouvoir exécutif près l'administration municipale (Code du 3 Brumaire an IV, art. 153 § 2 et 162). Cet agent était nommé par le Directoire parmi les citoyens âgés de 25 ans

au moins et domiciliés depuis un an dans le département. Il était révocable (Constit. 5 Fruct. an III, art. 191 et 192). Tous les tribunaux civils et le tribunal de cassation (1) possédaient un commissaire du pouvoir exécutif et des substituts (Constit. 5 Fruct. an III, art. 216 et 261). Le ministère public était représenté par le même commissaire auprès du tribunal correctionnel et du jury d'accusation (Code du 3 Brumaire, an IV, art. 169 et 213, Constit. 5 Fruct. an III, art. 241).

Auprès du tribunal criminel il y avait un accusateur public (Code du 3 Brumaire, an IV, art. 278 et 292), et un commissaire du pouvoir exécutif qui n'était autre que celui du tribunal civil ou son substitut (Constit. du 5 Fruct. an III, art. 245).

Pour soutenir l'action publique près la haute cour de justice deux accusateurs nationaux étaient choisis par le tribunal de cassation dans son sein (Constit. 5 Fruct. an III, art. 270).

Tous les commissaires du pouvoir exécutif étaient nommés par le Directoire et révocables par lui, ils devaient avoir 30 ans accomplis (Constit. 5 Fruct. an III, art. 209).

L'accusateur public était pris parmi les membres du tribunal civil (Constit. 5 Fruct. an III, art. 245). Les juges devaient avoir 30 ans, ils étaient élus tous les cinq ans par le peuple (art. 209 et 216). Les fonctions de l'accusateur public et du commissaire

(1) Une loi du 29 Fruct. an VI établit 7 substituts au tribunal de cassation.

du pouvoir exécutif n'avaient guère¹ changé : ils ne pouvaient ni l'un ni l'autre intenter de poursuites. L'accusateur soutenait devant le tribunal criminel l'accusation admise par les premiers jurés et le commissaire du pouvoir exécutif au civil comme au criminel se contentait de présenter des réquisitions au nom de la loi (Code du 3 Brumaire an IV, art. 278-291 et 292-296).

Le Code de Brumaire an IV consacre cette scission anti-juridique entre les deux termes de l'action pénale (1) : il dénie aux particuliers le droit d'engager toute instance tendant à l'application d'une peine. (Art. 5, 6, 8, 430).

Constitution du 22 Frimaire an VIII

Les différences qui existent entre l'organisation judiciaire de la loi du 27 Ventôse an VIII et celle que nous possédons aujourd'hui ne sont pas intéressantes à relever pour l'étude du ministère public à cette époque, aussi, nous abstiendrons-nous de les signaler.

La Constitution du 22 Frimaire an VIII, art. 63. supprima l'accusateur public. « Comme les commissaires du roi avaient succombé devant un mouvement anarchique, les accusateurs publics tombèrent

(1) Nous employons ici cette locution dans le sens où nous nous sommes permis de l'employer dans notre introduction, c'est-à-dire comme une locution embrassant les actions naissant du délit, l'action pour l'application de la peine, l'action en réparation du préjudice.

devant la renaissance de l'ordre dans la société. » (1).

Néanmoins, ce double ministère public subsista dans les conseils de guerre qui ont encore aujourd'hui un capitaine rapporteur et un commissaire du gouvernement.

On exigeait des commissaires et de leurs substituts qu'ils eussent trente ans accomplis (L. 27 Ventôse an VIII, art. 4), et qu'ils figurassent dans les listes d'éligibles (Constit. 22 Frimaire an VIII, art. 7, 8, 9).

Le gouvernement devait choisir ses commissaires près les tribunaux de première instance soit dans la liste communale, soit dans la liste départementale, dans cette dernière seulement les commissaires près les tribunaux d'appel, et dans la liste nationale les commissaires placés près le tribunal de cassation (art. 67 Constit. 22 Frimaire an VIII).

Ils étaient révocables (article 68 à *contrario* Constit. du 22 Frimaire an VIII)

La loi du 27 Ventôse an VIII avait placé un commissaire du gouvernement près de chaque juridiction.

Près des tribunaux de première instance ce commissaire était seul dans certaines villes, il était assisté d'un ou deux substituts ailleurs (art. 13).

On comptait autant de substituts auprès des

(1) Dalloz. — R. A. v° *Min.* p., n° 10.

tribunaux d'appel qu'il y avait de sections moins une (art. 24.)

Le commissaire du gouvernement près du tribunal criminel ne devait être assisté d'un substitut que dans les villes où la présence de cet auxiliaire aurait paru nécessaire (article 35). L'art. 67 fixait à dix le nombre des substituts au tribunal de cassation.

Les art. 18, 30, 38, 71 et 72 consacraient cette égalité entre les traitements des commissaires du gouvernement et ceux des présidents de tribunal, entre ceux des substituts et ceux des juges, égalité destinée à amener une grande confraternité entre la magistrature du siège et celle du parquet et à placer la défense dans une infériorité regrettable vis-à-vis des agents des poursuites publiques.

Une autre loi, portant la même date que la précédente, confia aux commissaires de police et à leur défaut aux adjoints du maire, les fonctions du ministère public près les tribunaux de police correctionnelle ou municipale.

Mais la loi du 7 Pluviôse an IX leur enleva la poursuite des délits correctionnels pour la remettre, ainsi que la poursuite des délits criminels, à un substitut du Commissaire du gouvernement près le tribunal criminel. Il devait résider auprès du tribunal civil et prit dans la suite le nom de magistrat de sûreté.

Enfin les lois des 16-26 Ventôse an XI et du

22 Ventôse an XII vinrent modifier les conditions de capacité requises des officiers du ministère public, la première en abaissant à 25 ans l'âge requis, la seconde en exigeant d'eux le diplôme de licencié en droit.

Telles sont les bases du mode de recrutement adopté de nos jours en France que nous allons étudier et apprécier dans le chapitre consacré à son organisation actuelle.

DEUXIÈME PARTIE

**Pays où le stage des candidats aux fonctions
du Ministère public n'est pas organisé**

LA FRANCE. — LA BELGIQUE



Titre I. — LA FRANCE

CHAPITRE PREMIER

Recrutement

Les conditions d'aptitude sont les mêmes pour les fonctions du ministère public que pour celles des juges, toutes différentes que soient les attributions des uns et des autres.

Elles sont au nombre de trois : une condition d'âge, une condition de diplôme, un stage.

Les articles 64 et 65 de la loi du 20 avril 1810 les ont posées, elles n'ont pas été modifiées depuis.

Les conditions d'âge sont les suivantes : il faut être âgé de 22 ans pour être substitut du procureur de la République ; de 25 ans pour être appelé aux postes de procureur de la République, substitut du procureur général ou avocat général ; de 30 ans pour prétendre à la charge de procureur général.

Le diplôme qui est demandé est celui de licencié en droit. Nous n'avons pas à remonter plus avant dans la vie du candidat ; chacun sait que pour être licencié en droit il faut avoir passé trois examens et suivi les cours d'une faculté de droit pendant trois ans. On exige des aspirants aux fonctions judiciaires qu'ils aient acquis une connaissance pratique du droit en faisant un stage de deux ans dans un barreau.

Jamais de dispenses d'âge ne sont accordées ; le titre de licencié en droit, et le stage d'avocat peuvent être remplacés, pour les avoués, par dix années d'exercice de leur profession (art. 27, L. 22 Ventôse an XII).

Lorsqu'une vacance se produit dans l'ordre judiciaire, les chefs de la cour doivent en avertir le ministre de la justice et envoyer leurs présentations dans les dix jours (1).

Si c'est la retraite forcée du décret du 1^{er} mars 1852 qui doit faire un vide dans les rangs de leurs collègues, ces formalités doivent être remplies avant que le magistrat soit atteint par la limite d'âge (Circulaire du min. de la just., 5 mars 1879).

Le procureur général, de concert avec le premier président de la cour d'appel, ou séparément s'il ne peut s'entendre avec lui, présente trois noms pour les places devenues vacantes dans le ressort.

(1) Garsonnet. *Op. cit.*, T. I, p. 190 et 302. — Circ. du min. just., 14 déc. 1813, 29 oct. 1830, 7 juill. 1841.

Le ministre de la justice n'est d'ailleurs pas forcé de limiter son choix à cette liste.

Le président de la République nomme par décret sur la proposition du Garde des Sceaux (L. 25 février 1875, art. 3).

Les nouveaux magistrats ainsi nommés peuvent se trouver assez inexpérimentés dans leurs nouvelles fonctions. Une institution, qui n'a rien d'obligatoire, pourrait remédier à cet inconvénient. Les candidats peuvent s'exercer à leur future profession en se faisant attacher à un parquet. Ils obtiennent cette faveur du procureur général, qui peut du reste la leur retirer.

Un ministre de la justice avait songé à réglementer ce noviciat et dans plusieurs circulaires il en avait réglé les conditions.

Le concours et la division des attachés en deux classes étaient les innovations les plus importantes de ce système.

M. Dufaure fit plusieurs essais avant de lui donner une réglementation définitive dans le décret du 29 mai 1876.

Dans une première circulaire du 10 octobre 1875 il exposait aux procureurs généraux son but et ses projets. Le concours pour les places d'attachés de 2^e classe était ouvert aux licenciés en droit. Il fallait être docteur en droit et avoir fait deux ans de stage pour prendre part au concours de 1^{re} classe.

« Dans ma pensée, disait le ministre, l'institution des attachés pourrait devenir, grâce au concours, une pépinière excellente pour le recrutement d'une partie de la magistrature. Un concours unique pour toute la France aurait nécessairement un niveau très élevé et attirerait les jeunes gens les plus distingués. Ces jeunes gens seraient répartis entre les divers parquets où, sous la direction de magistrats expérimentés, ils s'initieraient à la connaissance et à la pratique des affaires. Après quelque temps de ce premier stage, un certain nombre d'entre eux pourraient être appelés dans les bureaux de la chancellerie où ils achèveraient leur préparation sous les yeux du ministre de la justice. »

Ils ne devaient pas rester plus de trois ans dans la deuxième classe, ni plus de deux ans dans la première.

Deux arrêtés furent promulgués : l'un daté du 10 octobre 1875 annonçant qu'un concours pour six places d'attachés de 1^{re} classe aurait lieu le 1^{er} décembre suivant à Paris, et l'autre du 7 janvier 1876 organisant un concours pour autant de places d'attachés de 2^e classe, qui devait s'ouvrir le 16 mars de la même année.

L'un et l'autre arrêtés donnaient au ministre la faculté d'admettre au concours ou d'en écarter les candidats qu'il jugerait bon ; ils publiaient le programme des épreuves écrites et éliminatoires et

des épreuves orales et déterminaient la composition du jury dont les membres devaient être nommés par des arrêtés postérieurs.

Chose curieuse et que je ne m'explique pas, les matières étaient les mêmes pour les deux concours.

1^o Organisation judiciaire de la France, de l'Algérie et des colonies depuis 1789; devoirs des magistrats, discipline judiciaire.

2^o Organisation et discipline du notariat.

3^o Attributions du ministère public en matière civile.

4^o Absence, état civil, naturalisation, admission des étrangers au domicile en France.

5^o Titres nobiliaires, majorats, changements et additions de noms.

6^o Organisation de la justice criminelle, police judiciaire, fonctions des juges d'instruction, détention préventive, cours d'assises, jury.

7^o Extradition, principaux traités avec les puissances étrangères.

8^o Grâces et réhabilitations.

Mais le jury était différent.

Celui du 1^{er} décembre 1875 devait comprendre le sous-secrétaire d'État au ministère de la justice, un membre du conseil d'État, un membre de la Cour de cassation, le directeur des affaires criminelles au ministère de la justice, un membre du

parquet de la Cour d'appel de Paris et un membre du parquet du tribunal de la Seine.

Pour le concours du 16 mars 1876 on avait réuni : un président de chambre à la Cour d'appel, président, un conseiller, un membre du parquet de la cour, un membre du parquet de première instance, un membre du conseil de l'ordre des avocats ; désignés par le garde des sceaux sur la proposition des chefs de la cour.

Le premier jury comprenait plus d'éléments bureaucratiques ; pour composer le second on avait fait plus d'emprunts à la magistrature.

L'institution de ces concours fut d'abord réservée au ressort de Paris. « A l'avenir, toutes les places d'attaché à la Chancellerie, au parquet de la Cour d'appel de Paris, ou à celui du tribunal civil de la Seine, seront données au concours », art. 1^{er}, Arrêté du 10 octobre 1875.

Ils devaient être étendus ensuite aux autres cours ; deux concours eurent lieu en province, comme nous le verrons, mais ce furent les seuls.

Ces premiers essais ne furent pas satisfaisants, pour les attachés de 2^{me} classe, mais ils le furent assez pour ceux de 1^{re} classe pour que le ministre présentât à la signature du Président de la République, le décret du 29 mai 1876, qui régla le concours auquel ces derniers furent soumis et en dispensa les autres.

Le concours s'ouvrait au mois de décembre, à Paris, il pouvait aussi avoir lieu dans les grandes

villes possédant à la fois une Cour d'appel et une Faculté de Droit.

Pour y prendre part, il fallait être docteur en droit et avoir été « présenté par un premier président, procureur général ou bâtonnier d'un barreau près une Cour d'appel, ou à défaut de présentation, justifier d'un des titres suivants :

Attaché de 2^e classe à un parquet ;

Lauréat de l'Institut ou des Facultés de droit de l'Etat (et par ce mot on entendait « tous ceux qui ont obtenu des prix ou même des mentions honorables aux concours de licence et de doctorat (décision du 29 mai 1876). Admissible à l'agrégation des mêmes Facultés. Licencié ès-lettres. »

Le garde des sceaux se réservait le droit d'apprécier les conditions de famille et d'honorabilité du candidat.

Les épreuves écrites étaient éliminatoires et elles étaient suivies d'épreuves orales. Elles portaient sur les matières suivantes :

« 1^o Sur le droit civil et commercial et sur la procédure, spécialement sur les attributions du ministère public en matière civile ; sur les faillites et les banqueroutes, sur les saisies immobilières, les ordres et contributions.

2^o Sur le droit criminel, spécialement sur la police judiciaire, l'instruction, les Cours d'assises.

3^o Sur l'organisation de la France, les devoirs des magistrats, la discipline judiciaire.

4° Sur les principes généraux, de droit public et administratif, spécialement sur la séparation des pouvoirs, les conflits positifs et négatifs ».

Dix heures étaient données pour chacune des deux compositions écrites dont l'une roulait sur le droit civil et l'autre sur le droit criminel ou la procédure civile.

Le candidat admissible avait à parler, pendant trente minutes au plus, sur un sujet qu'il avait dû préparer pendant une heure, sans le secours d'autre livre qu'un Code non annoté.

Il répondait ensuite aux questions qui lui étaient posées pendant une heure par les examinateurs.

Telles étaient les deux parties de l'examen oral.

Le jury était nommé par le garde des sceaux qui désignait aussi son président. Il devait se composer différemment suivant qu'il siégerait à Paris ou dans une ville de province, où le ministre de la justice aurait institué un concours par arrêté spécial sur la proposition du procureur général, comme il a été dit plus haut.

Il comprenait 7 membres dans les deux cas. C'étaient à Paris : deux membres de la Cour de cassation, le secrétaire général ou un des directeurs du ministère de la justice, un membre du parquet d'une Cour d'appel, un membre du parquet d'un tribunal civil, un professeur d'une faculté de droit, un membre ou ancien membre du conseil de l'ordre d'un barreau près une cour d'appel.

Devaient en faire partie en province : deux pré-

sidents ou conseillers et un membre du parquet d'une cour d'appel, un président ou juge et un membre du parquet d'un tribunal, un professeur d'une faculté de droit, un membre ou ancien membre du conseil de l'ordre d'un barreau près une cour d'appel.

Ni dans l'un ni dans l'autre cas, les membres du jury n'étaient forcément pris parmi les magistrats, avocats ou professeurs placés dans la ville où devait avoir lieu le concours. Le ministre, qui les nommait, voulait sans doute avoir la faculté d'y comprendre des membres éloignés que leurs aptitudes y appelaient, et d'éviter des influences locales qui pouvaient s'exercer aussi bien dans la capitale qu'ailleurs.

Ces examinateurs ne devaient pas limiter leur jugement au nombre des places mises au concours, il leur était enjoint de classer tous les candidats par ordre de mérite.

Le ministre s'était réservé le droit de nommer les jeunes gens qui avaient satisfait aux exigences du jury et de les révoquer, craignant que, si cette faculté avait été laissée aux procureurs généraux, des attachés ne se fussent trouvés en trop grand nombre près d'une même juridiction, ou « dans des parquets peu importants où les affaires suffisent à peine à occuper les magistrats » (1).

Les attachés de 2^e classe qui obtenaient ce titre

(1) Circulaire du 4 juin 1876.

COURS	PREMIÈRE CLASSE		DEUXIÈME CLASSE		NOMBRE
	Cours	Tribunaux	Cours	Tribunaux	
Agen	»	»	2	1 Agen 1 Marseille	3
Aix	1	1 Marseille	1	1 Toulon 1 Nice	6
Alger	»	»	2	1 Alger	3
Amiens	»	»	2	1 St-Quentin	3
Angers	»	»	1	1 Angers 1 Le Mans	3
Bastia	»	»	1	1 Bastia	2
Besançon	»	»	2	1 Besançon	3
Bordeaux	2	1 Bordeaux	2	2 Bordeaux	7
Bourges	»	»	2	1 Nevers	3
Caen	1	»	2	1 Lisieux	4
Chambéry	»	»	2	1 Chambéry	3
Dijon	»	»	2	1 Dijon	3
Douai	1	1 Lille	3	1 Lille 1 Grenoble	6
Grenoble	»	»	1	1 Valence	3
Limoges	»	»	2	1 Limoges	3
Lyon	1	1 Lyon	1	4 Lyon 1 St-Etienne	8
Montpellier	1	»	2	1 Montpellier 1 Béziers	5
Nancy	»	1 Nancy	2	1 Nancy	4
Nîmes	»	»	2	1 Nîmes 1 Avignon	4
Orléans	»	»	2	1 Orléans	3
Pau	»	»	2	»	2
Poitiers	1	»	1	1 Poitiers 1 Saintes	4
Rennes	1	1 Nantes	2	1 Nantes 1 Brest	6
Riom	»	»	2	1 Le Puy	3
Rouen	1	1 Rouen	1	1 Rouen 1 Le Havre	5
Toulouse	2	1 Toulouse	2	2 Toulouse	7

sans concours et ceux de 1^{re} classe sortis victorieux de ces épreuves étaient répartis par le ministre de la justice avec l'agrément des chefs de parquet.

L'arrêté du 24 juillet 1876 en avait fixé le nombre et les postes d'après le tableau ci-contre. Il n'y avait que des attachés de 1^{re} classe à Paris ; ils se répartissent ainsi qu'il suit :

Chancellerie, 12.

Cour de cassation, 2.

Cour d'appel, 6.

Tribunal de la Seine, 12. (Ce nombre fut porté à 14 par l'arrêté du 5 janvier 1878).

Il y avait donc 52 attachés de 1^{re} classe disséminés dans toutes les juridictions de la France. L'Algérie et la Corse n'en possédaient que de 2^e classe.

Il était recommandé aux procureurs généraux de leur donner des occupations en rapport avec leur future carrière. « Un attaché, disait M. Dufaure dans sa circulaire du 4 juin 1876, ne doit pas tenir uniquement la place d'un expéditionnaire. » Le but de l'institution eût été manqué si, après avoir constaté leur science dans une série d'examens difficiles, on n'avait pas habitué les futurs magistrats à appliquer les théories dans les actes de tous les jours. Aussi le ministre conseille-t-il à ses procureurs d'exercer ses attachés à la pratique judiciaire, qu'ils les accoutument au travail de rédac-

tion, qu'ils forment leur jugement, qu'ils organisent des conférences où chacun d'eux, à tour de rôle, traitera une question juridique ou un point d'histoire du droit, qu'ils obtiennent des bâtonniers des causes d'office. Certains barréaux se montrèrent récalcitrants sur ce point. Cependant, le garde des sceaux attachait une grande importance aux plaidoiries pour former les futurs défenseurs de la société à la parole et à la controverse. « Rien ne peut leur tenir lieu de la fréquentation assidue de la barre, disait la circulaire, soit qu'ils plaident eux-mêmes, soit qu'ils assistent aux plaidoiries des avocats plus anciens. » Enfin, dans son rapport annuel, le procureur général fera connaître leurs progrès.

Cet amour de la science et ce goût pour l'étude ne devaient pas être le privilège exclusif des candidats aux fonctions judiciaires; les magistrats titulaires de charges étaient invités à se livrer à de savantes recherches.

Un comité avait été formé au ministère de la justice, composé de membres de l'Institut et de magistrats qui avaient pour mission de signaler au garde des sceaux « les travaux émanant des magistrats, fonctionnaires du ministère de la justice ou attachés aux parquets qui leur paraîtraient les plus remarquables », qu'ils aient été publiés en brochures ou dans les revues, ou même les simples manuscrits. Pour faciliter leur tâche, les procureurs généraux devaient envoyer « un exemplaire ou tout au moins l'indication exacte de toutes les

publications faites par les magistrats de leur ressort ». (Circulaire du 15 août 1876).

Dans le courant de 1877 et 1878 ce comité reçut et examina 143 ouvrages (Circ. 10 janvier 1879).

Ces différentes mesures avaient pour but de former une magistrature savante, entourée de l'estime publique et du respect qui ne s'attache qu'au mérite.

Sans doute le gouvernement ne s'était pas enlevé le droit de faire entrer dans ses rangs des individus qui n'auraient pas subi le concours, il ne posait pas non plus comme condition de l'avancement la publication d'un ouvrage ou d'un article de revue, mais ceux qui avaient révélé leur talent dans ces épreuves ou dans ces travaux, avaient plus de titres que d'autres et devaient attendre moins longtemps leur entrée dans la carrière ou leur nomination à un poste plus élevé. C'était du moins ce que déclarait le ministre.

La durée du stage ne devait pas dépasser trois ans, ainsi l'avait décidé une circulaire du 25 juillet 1876. C'était le laps de temps qu'il fallait pour constater si aux qualités morales, sur lesquelles les procureurs généraux avaient dû transmettre des renseignements pour décider de leur admissibilité au concours (Circ. 30 avril 1878), et à la science dont ils avaient fait preuve devant le jury d'examen, les attachés joignaient de réelles aptitudes pour la carrière judiciaire.

Ce système de concours et de stage ne fut

pas appliqué longtemps. Après la promulgation du décret des concours s'ouvrirent à Paris le 4 décembre 1876, le 3 décembre 1877, à Caen et à Toulouse le 1^{er} août 1878, enfin à Paris le 2 décembre de la même année et ce fut le dernier. Les candidats se présentaient de moins en moins nombreux. Le 2 décembre 1878 il ne s'était trouvé que 19 concurrents pour se disputer 10 places d'attachés de première classe.

Le rapport déposé au Ministère de la justice sur ce dernier concours, constate que plus de 50 candidats s'étaient présentés en 1875 pour 7 places d'attachés de 1^{re} classe, et en 1876 pour 6 places d'attachés de 2^e classe; 64 jeunes gens étaient réunis pour 16 places d'attachés de 1^{re} classe en décembre 1876; en décembre 1877, pour 6 places d'attachés, il n'y avait que 18 concurrents. A Caen on avait admis à prendre part au concours 17 candidats pour 15 places, et à Toulouse 15 candidats.

On ne trouve plus traces de concours d'aucune espèce, dans le Bulletin officiel du Ministère de la justice, jusqu'au 2 août 1895, date d'un arrêté qui organise un concours pour les attachés à la Chancellerie du Ministère de la justice.

Mais nous sommes ici sur un autre terrain. Il y a longtemps que des concours furent établis pour les places d'attachés à la Chancellerie; les premiers eurent lieu en 1822; puis après être tombés en désuétude, ils furent rétablis en 1842

et 1844 (arrêtés du 1^{er} mai 1822 et du 1^{er} janvier 1842 ; ordonnance royale du 24 décembre 1844).

Nous ne les mentionnons que parce qu'ils ont pu servir de modèle à ceux qui furent institués en 1876.

Aujourd'hui aucun concours ne ferme l'entrée de la carrière judiciaire, il n'est même pas nécessaire de passer par le stage d'attaché à un parquet, comme par un vestibule donnant accès au Palais-de-Justice.

Ceux qui prennent cette voie pour y entrer ne sont plus divisés en deux classes ; les procureurs généraux ont repris le droit de les nommer et de les révoquer. Le travail intérieur des parquets peut seul leur être confié, ils n'ont pas qualité pour remplir à l'audience, ni ailleurs, les fonctions du ministère public.

CHAPITRE II

Organisation.

L'officier du ministère public ne devient fonctionnaire qu'après la prestation de serment, qui n'est plus politique depuis le décret des 5-10 septembre 1870.

Il jure « de bien et fidèlement remplir ses fonctions, de garder religieusement le secret des délibérations et de se conduire en tout, comme un bon et loyal magistrat. » C'est la même formule que pour les juges. Il renouvelle ce serment à chaque nomination, quand bien même le nouveau poste ne serait pas plus élevé que l'ancien, quand bien même il ne changerait pas de résidence ; s'il était nommé procureur de la République, par exemple, près le tribunal où il était déjà substitut.

Le serment est prêté devant la Cour toutes Chambres réunies, s'il s'agit d'un magistrat du parquet général, ou comme pour les avocats devant une des Chambres de la Cour, fût-ce même la chambre des vacations, par les procureurs de la République et leurs substituts.

L'installation a lieu devant la juridiction où le membre du ministère public est appelé à exercer ses fonctions.

Les cours ne peuvent refuser d'admettre à prêter serment, les cours et tribunaux d'installer les magistrats nommés par décret du Président de la République. S'ils ne remplissaient pas les conditions légales ou s'ils étaient tombés depuis leur nomination dans un cas d'incapacité ou d'incompatibilité (1), il pourrait être sursis à l'accomplissement de ces formalités. Mais si le gouvernement persistait dans sa décision, les autorités judiciaires seraient obligées d'y procéder sous peine d'excès de pouvoir (art. 80. L. 27 Ventôse, an VIII (2)).

La *prestation de serment* constitue ce que l'on appelle la *réception*. Elle est suivie de l'*installation* qui est la reconnaissance légale du nouvel officier du ministère public par ses collègues et par les justiciables.

C'est la cérémonie dans laquelle, devant tous les magistrats de la juridiction assemblés sur les réquisitions du ministère public, le nouvel élu prend possession de son siège. Il pourrait valablement, après la prestation de serment, accomplir des actes judiciaires dans l'intérieur du parquet, mais il lui serait interdit de conclure à l'audience avant d'avoir été installé. Des discours ne sont

(1) Garsonnet. *Op. cit.* T. I, p. 303 et 304.

(2) Garsonnet. *Op. cit.* T. I, p. 492 et 302.

prononcés que lors de l'installation des procureurs généraux ; ils sont formellement interdits dans les tribunaux de première instance (Circ. 30 oct. 1849, reproduite en 1877).

La notification du décret de nomination tient lieu au titulaire des lettres de provision, lettres patentes qu'obtenaient les fonctionnaires de l'ancien régime moyennant le paiement d'un marc d'or (1). Elles avaient été rétablies après la Révolution (2) et une ordonnance du 3 mars 1815 les avait maintenues, mais cette disposition ne fut pas longtemps appliquée.

La résidence au siège de leurs fonctions est obligatoire pour les officiers du ministère public, toutefois leur domicile n'est pas transporté de plein droit par le fait de leur nomination, car leurs fonctions sont révocables (art. 106 et 107 du Code civil). La sanction de l'obligation de résider est la privation de traitement et même la destitution, si au bout d'un mois, ils n'ont pas obtempéré aux sommations du procureur général. Cette déchéance ne serait encourue qu'au bout de six mois, si le procureur général ne les avait pas rappelés.

Cette exigence de la loi se comprend ; comment satisfaire au service du parquet et des audiences, comment être accessible aux plaignants, quand on n'habite pas sur les lieux ? La facilité des communications étendra peut-être le sens des expres-

(1) V. *supra*.

(2) Sénatus-Consulte, 12 oct. 1807.

sions de la loi, mais elle ne saurait en porter les limites beaucoup au-delà de l'arrondissement.

Il est tenu un registre, appelé *registre de pointe*, qui fait preuve de leur assiduité aux audiences.

S'ils veulent s'absenter, même pendant les vacances judiciaires (1), ils en obtiennent la permission d'autorités qui diffèrent suivant la dignité du pétitionnaire et la durée de l'absence qu'ils projettent.

Les procureurs de la République peuvent accorder à leurs substituts des congés, dont le total ne peut pas excéder huit jours par an. Tous les autres membres du ministère public peuvent s'éloigner pendant trois jours sans l'agrément de leurs supérieurs hiérarchiques, si ce n'est pas au détriment des devoirs de leur charge. Les congés que peuvent accorder les procureurs généraux ne doivent pas dépasser vingt-neuf jours chaque année.

Ceux d'un mois et au-dessus sont octroyés par le garde des sceaux. Cependant ce dernier ne peut pas prolonger au-delà de 15 jours les congés que sollicitent les procureurs généraux sans en référer au Président de la République (2).

Il est assez juste que le trésor ne rétribue pas le temps passé par les officiers du ministère public en villégiature. Cependant cette privation de traitement, qui n'implique aucune idée de peine,

(1) Garsonnet. *Op. cit.*, T. I, p. 305.

(2) Art. 24. Décret 6 juillet 1810. *Gazette du Palais. Répertoire encyclopédique*. Paris, 1894, v^o Min. p. — Dalloz, R. A. éod. v^o.

mais est basée sur une juste rémunération des services rendus, n'est encourue totalement qu'au-delà de trois mois. Aucune retenue ne peut être faite pour un mois. Elle est de la moitié au moins, des deux tiers au plus, suivant la durée du congé s'il ne dépasse pas un trimestre.

Depuis la loi de 1883, voici comment se répartissent les magistrats du ministère public dans les diverses juridictions :

Le Parquet de la Cour de cassation se compose d'un procureur général et de six avocats généraux, dont deux sont affectés à chaque chambre.

Près de chaque Cour d'appel, le siège du ministère public est occupé par un procureur général investi de l'autorité sur tout le ressort et assisté d'avocats généraux et de substituts dont le nombre dépend de l'importance de la Cour. A celle de Paris sont attachés 7 avocats généraux et 11 substituts. Alger en a 4 des uns et des autres. Dans les autres Cours d'appel il n'y a jamais plus de 3 avocats généraux, ni plus de 2 substituts. Les premiers ont pour mission principale de porter la parole aux audiences, tandis que les seconds sont chargés plus spécialement du travail intérieur du Parquet. Ces attributions du reste ne sont pas exclusives et les substituts peuvent au besoin remplacer les avocats généraux à l'audience.

Le procureur général répartit comme il l'entend ses avocats généraux entre les chambres de la Cour. L'un d'eux doit être affecté à la fois à la

chambre des mises en accusation et à une autre chambre. Exception est faite pour Paris, où les avocats généraux sont assez nombreux pour qu'aucun d'eux ne doive cumuler les services de deux chambres. Il y avait autrefois un premier avocat général qui recevait ce titre du chef de l'Etat et avait qualité pour remplacer le procureur général empêché ; ce privilège est dévolu aujourd'hui au plus ancien avocat général et le titre a été supprimé dans les cours d'appel par le décret du 16 nov. 1870 et par celui du 22 nov. 1890 à la Cour de cassation, par mesure d'économie budgétaire. Le premier avocat général recevait, en effet, 500, 1,000, ou 2.000 francs de plus que les autres, suivant les cours qui, alors, étaient divisées en trois classes, comme les tribunaux aujourd'hui, et 5,000 francs de plus à la Cour de cassation (D. 22 sept. 1862). Il avait aussi le privilège de siéger à la première chambre civile (1).

Le procureur général porte la parole aux audiences solennelles et quand il le juge utile.

Un de ses substituts est placé près de chaque tribunal d'arrondissement avec le titre de procureur de la République. Il a sous ses ordres 28 substituts à Paris et 6 au plus dans les villes importantes. Dans plusieurs tribunaux de 3^{me} classe la loi de 1883 l'a laissé seul, mais elle a autorisé le procureur général à déléguer près de

(1) V. *Journal officiel*, 17 juillet 1875, projet de loi pour le rétablir.

lui au besoin un substitut ou un juge suppléant (1).

Une certaine égalité a été établie entre les traitements de la magistrature debout et de celle du siège.

Ils ont été calculés de manière à mettre les chefs de parquet sur le même pied que les présidents des cours et tribunaux. Les traitements des avocats généraux ne concordent pas toujours exactement avec ceux des présidents de Chambre, mais ils s'en rapprochent; de même ceux des substituts du procureur général sont à peu près aussi élevés que ceux des conseillers. Une corrélation analogue existe entre les appointements des juges et ceux des substituts du procureur de la République.

Le procureur général à la Cour de cassation a un traitement de 30.000 fr. et les avocats généraux de 18.000 fr.

Les procureurs généraux près des Cours d'appel reçoivent à Paris 25.000 fr. et en province 18.000 fr. ; les avocats généraux 13.200 fr. à Paris et 8.000 fr. dans les autres villes ; les substituts du procureur général 11.000 à Paris et 6.000 fr. dans les autres cours.

Le traitement des procureurs de la République s'élève à 20.000 fr, à Paris, à 10.000 fr. dans les villes de 80.000 habitants au moins, à 7.000 fr. dans les villes de 20.000 habitants, à 5.000 fr. dans les autres villes (2).

(1) L. 30 août 1883, art. 6.

(2) Art. 7. L. 30 août 1883. Les tribunaux, celui de la Seine excepté, sont divisés en 3 classes.

Les substituts ont 8.000 fr. à Paris, 5.000 fr. dans la 1^{re} classe, 3.500 fr. dans la 2^e, et 2.800 dans la 3^{me}.

Le procureur général à la Cour de cassation n'a pas de substituts. Un secrétaire général suffit pour expédier la besogne bureaucratique qui est moins importante près de cette Cour suprême.

Pourquoi n'y a-t-il pas d'avocat de la République près des tribunaux de 1^{re} instance ? Ce titre existe bien dans la langue judiciaire, mais il n'est attribué au ministère public qu'en style d'audience. Pourtant autrefois, dans les bailliages et sénéchaussées, le procureur du roi avait à ses côtés au moins un avocat du roi, ce qui ne l'empêchait pas d'avoir des substituts si bon lui semblait.

On peut répondre d'abord que le travail n'est pas le même dans les Cours d'appel que dans les tribunaux de première instance, et ensuite, que les affaires ne sont pas assez abondantes dans bien des tribunaux pour être réparties entre deux catégories d'officiers du ministère public. La division du travail ne pouvant utilement s'opérer que quand il est considérable, il arriverait que la différence des titres des magistrats ne correspondrait pas à la diversité de leurs occupations. Elle n'aurait quelque raison d'être que dans les grandes villes, mais la loi a préféré augmenter le traitement des substituts suivant le chiffre de la population que de donner un grade supérieur à certains d'entre eux.

D'ailleurs, et c'est, nous le croyons, la raison

principale, cette distinction des fonctions n'existe plus dans les parquets des Cours d'appel à l'état où elle devait être originairement dans tous les parquets. Au début, les procureurs se confinaient dans les actes de procédure et prenaient un avocat pour défendre l'affaire devant les juges. Aujourd'hui les attributions sont confondues et les procureurs et les substituts, de même que les avocats généraux, peuvent aussi bien se livrer au travail du parquet, que faire le service des audiences.

Le ministère public est représenté près de toutes les justices de France, sauf les tribunaux de commerce, les justices de paix jugeant au civil et les conseils de prud'hommes.

La haute Cour de justice a été dotée par la loi du 10 avril 1889, qui l'a instituée, d'un ministère public qui serait composé de magistrats choisis par le Président de la République, parmi les membres des Cours d'appel ou de la Cour de cassation ; l'un d'eux aurait le titre de procureur général, les autres, dont le nombre n'est pas déterminé par la loi, l'assisteraient en qualité d'avocats généraux.

Les fonctions du ministère public près des juges de simple police, sont remplies par des agents qui ne font pas partie de l'ensemble de la magistrature debout et sont recrutés et organisés d'une façon différente.

La loi du 27 janvier 1873 a désigné pour les

remplir, un des commissaires de police du lieu ; à leur défaut, celui d'une localité voisine ; ou un suppléant de la justice de paix ; ou le maire ou l'adjoint du chef-lieu ou d'une commune du canton (art. 144 modifié, Code d'instruction criminelle).

Aucun traitement ne leur est accordé ; ils ne touchent même aucune indemnité de déplacement quelque éloignés qu'ils soient du siège de la justice de paix (1). Ils ne prêtent pas serment et sont installés en audience publique.

Quand il y a un commissaire de police et qu'il est seul dans la commune, aucune délégation n'est à faire. Mais s'il n'y en a pas ou s'ils sont plusieurs, c'est au procureur général à pourvoir au fonctionnement du ministère public dans ces modestes juridictions. Il désigne lequel d'entre les commissaires de police du lieu en remplira les fonctions ou bien il les délègue à un commissaire de police résidant ailleurs, à un juge de paix suppléant, à un maire ou à un adjoint d'une commune • quelconque du canton. Son choix est absolument libre, mais il ne peut pas faire de délégation pour moins d'un an. Les magistrats municipaux du chef-lieu de canton n'ont aucun droit de préférence ; ils ont seulement pour privilège de remplacer, suivant l'ordre de leur tableau (2) l'élu du procureur général quand il est empêché.

(1) Voire même de plus de 5 kilomètres. Circ. 12 avril 1877.

(2) D. 91, 1, 393.

La magistrature debout n'est pas inamovible, la constitution de l'an III en a déclaré les membres destituables et aucune des constitutions postérieures ne leur a donné ce privilège.

Ils l'ont possédé en droit sous la constitution de 1790 ; ils la possédaient en fait sous l'ancien régime comme conséquence de la vénalité et de l'hérédité des charges.

Cette prérogative a paru dans la suite incompatible avec leur qualité « d'agents du pouvoir exécutif auprès des tribunaux. » (Décret des 16-24 août 1790).

Le seul souvenir qu'ils aient conservé de leur ancienne inamovibilité (si toutefois l'on peut le rattacher à elle) se trouve contenu dans la vieille maxime : « La plume est servie, mais la parole est libre. » « C'est-à-dire, dit M Garsonnet, que les officiers du ministère public sont tenus d'adresser aux tribunaux les réquisitions qu'il leur est ordonné de formuler, ou de se démettre de leurs fonctions si leur conscience s'y oppose ; mais qu'ils ont le droit de conclure à l'audience suivant leur opinion personnelle, même au rejet de ces mêmes réquisitions » (1).

Etant essentiellement révocables, le gouvernement peut leur retirer leurs fonctions quand il estime qu'ils ne sont plus en état de les remplir. Il n'en est pas de même de la magistrature as-

(1) Garsonnet. *Op. cit.*, T. I, p. 283.

sise : aucune raison, même tirée de leur maladie, de leurs infirmités ou de leur vieillesse, ne sauraient justifier semblable mesure ; aussi une limite d'âge a-t-elle été imposée à leur carrière par le décret du 1^{er} mars 1852 (1). Pareille disposition n'existe pas pour le ministère public et l'on a vu un procureur général requérir encore l'application de la loi devant la Cour de cassation à 80 ans.

Leur dépendance n'est cependant pas si étroite qu'elle ne comporte une certaine liberté d'action. A l'audience, nous l'avons vu, leur parole est libre ; en outre, il est de principe que c'est de la loi qu'ils ont reçu mission de défendre la société et non de leurs supérieurs hiérarchiques. Il suit de là que le garde des sceaux ne peut pas annuler des poursuites régulièrement introduites par un membre du ministère public, pas plus qu'il ne pourrait en intenter à la place d'un procureur récalcitrant. Le seul moyen qu'il ait d'arriver à ses fins est de le déplacer et de mettre à son poste un magistrat plus docile.

Quant au procureur général, il a d'autres moyens de faire triompher son opinion ; il peut d'abord changer l'ordre de distribution du travail du Parquet et du service des audiences qu'il a adopté pour ses avocats généraux et ses substituts ; le procureur de la République peut en faire autant

(1) Dalloz. *Rép. alph.* V^o Ministère public, n^o 87.

à l'égard de ses substituts. Tout chef de Parquet peut, du reste, agir aux lieu et place de ses subordonnés. Le procureur général ne pourrait cependant pas accomplir un acte à la place de celui d'entre eux qui représente la société près des tribunaux de première instance. Bien qu'il se dise son substitut, le procureur de la République a reçu délégation directe et exclusive pour les faits de la compétence que la loi lui a donnée, et le procureur général ne peut pas plus se substituer à lui qu'au commissaire de police (1).

Le décret du 6 juillet 1810, article 48, a prévu spécialement le cas où il serait en désaccord avec un de ses avocats généraux; l'affaire peut être discutée devant les autres membres assemblés et si le dissident ne veut pas soutenir des conclusions prises à la majorité, le décret, appliquant les règles que nous venons d'exposer, déclare qu'il est toujours loisible au procureur général de désigner un autre membre de son Parquet ou de prendre lui-même la parole.

Hiérarchiquement disciplinés et soumis au pouvoir exécutif, les membres du ministère public sont absolument indépendants vis-à-vis des Cours et Tribunaux. « Ils ne dépendent point, disait d'Aguesseau, des compagnies auprès desquelles ils exercent les devoirs de l'office public. » (Lettre du 21 juin 1731).

(1) R. Garraud. *Précis de droit criminel*. Paris, 1898, p. 488.
« Chaque magistrat a ses attributions propres et sa compétence spéciale. »

Ceux-ci n'ont pas le droit de leur donner des ordres, encore moins de critiquer leurs actes dans leurs arrêts ou jugements, et si, dans deux cas (art. 235 Code d'instr. crim. et L. 6 avril 1810, art. 11), la Cour d'appel peut ordonner des poursuites, elle doit éviter toute expression impliquant un blâme à l'égard du Parquet.

Les magistrats du ministère public, de leur côté, doivent se garder de toute immixtion dans l'administration de la justice, et ils n'ont pas le droit d'assister aux délibérations. Cependant, si elles ont trait à des questions de législation sur lesquelles la magistrature est consultée, ou de réglementation intérieure pour laquelle ils auraient le droit de faire transcrire sur un registre leurs réquisitions, ils ont la faculté de s'y rendre (1).

Néanmoins ces deux grands corps de l'autorité judiciaire se surveillent réciproquement.

Les membres du ministère public peuvent requérir des présidents qu'ils avertissent les juges qui compromettent la dignité de leur caractère et le procureur général doit veiller à ce qu'ils ne s'absentent pas illégalement de leur poste (art. 48 et 49, L. du 20 avril 1810).

Les juges de paix sont sous la surveillance immédiate du procureur de la République.

(1) Art. 83. D. 30 mars 1803. Cet article n'étant pas reproduit par l'ordonnance du 15 janvier 1826, on en a conclu que les membres du Parquet de la Cour de cassation pouvaient assister aux délibérations qui précèdent les arrêts. Cependant les mêmes raisons militent en faveur de leur exclusion.

Les tribunaux, de leur côté, peuvent dénoncer (1) au premier président de la Cour d'appel et au procureur général et les cours au garde des sceaux les magistrats du ministère public qui s'écarteraient de leur devoir (art. 61, L. 20 avril 1810).

Mais cette surveillance mutuelle n'est que secondaire et accessoire.

La principale est exercée dans l'ordre hiérarchique par les supérieurs à l'égard de leurs inférieurs.

Le Ministre de la justice est le chef du ministère public. Le procureur général a l'autorité sur tout le ressort de la Cour d'appel et le procureur de la République sur le parquet du tribunal de 1^{re} instance.

Le procureur général à la Cour de cassation n'a pas une action directe sur tous les parquets de France ; il n'est pas placé entre les procureurs généraux et le garde des sceaux, c'est-à-dire qu'il ne commande pas aux procureurs généraux comme ceux-ci commandent à leurs procureurs de la République ; mais il est muni d'un pouvoir de surveillance générale sur tous les procureurs généraux (Sénatus-Consulté, 16 therm. an X, art. 84) qui lui donne le droit de leur adresser des observations et de signaler les abus au garde des sceaux (2).

(1) Ces dénonciations doivent se faire confidentiellement et ne doivent pas être insérées dans un jugement par exemple. Dalloz, *op. et v° cit.*, n° 33.

(2) Dalloz. *R. A. v° min. p. et v° discipline judiciaire.*

La sanction de la surveillance se trouve dans les peines disciplinaires (1). Elles ne consistent proprement que dans des injonctions, des réprimandes, des rappels à l'ordre, le déplacement ou la révocation.

Aucune procédure judiciaire ne saurait être employée pour en garantir l'application à des fonctionnaires révocables. C'est la différence qui existe entre les disciplines des deux magistratures et qui a sa raison d'être dans l'amovibilité de l'une. « Il eût été illogique (2) de soumettre à des formes protectrices la répression disciplinaire des fautes commises par des fonctionnaires qui peuvent être révoqués à volonté par le gouvernement qui les a nommés. »

Tous n'ont pas qualité pour user de ces mesures répressives. Le garde des sceaux peut proposer au Président de la République le déplacement ou la révocation qui ne sont prononcés que par décret. Il peut adresser des réprimandes aux officiers du ministère public et leur faire des injonctions soit directement en les mandant près de lui, soit par l'intermédiaire du procureur général (art. 60 L. 20 avril 1810 et 17 L. 30 août 1883).

Celui-ci a le droit de rappeler au devoir les magistrats du ministère public de son ressort et

(1) Nous ne parlons pas de la discipline à laquelle peuvent être soumis certains membres du ministère public en tant qu'officiers de police judiciaire, ni des articles 280 et suivants du Code d'instr. crim. Cette question nous paraît en dehors de notre sujet.

(2) Dalloz R. A., *vo discipline judiciaire*, n° 240.

d'en faire un rapport au Ministre de la justice.

En vertu de son droit de surveillance il peut inspecter en personne les parquets ; le décret du 1^{er} juillet 1876 lui prescrivait des visites périodiques qui n'ont pas souvent lieu dans la pratique (1). Ces tournées seraient cependant utiles pour qu'il pût fournir des renseignements exacts dans les notes que lui demande la chancellerie sur ses subordonnés. Une circulaire du 11 décembre 1878 en décrit la forme : la première page doit être remplie par celui qui y sera dénommé et le procureur général répondra aux questions posées à la deuxième page.

De cette hiérarchie découle le principe d'unité et d'indivisibilité du ministère public : l'unité, car tous les membres, chacun à son rang (2), sous la direction d'un chef unique dont les ordres se répètent depuis le garde des sceaux jusqu'au commissaire de police, concourent à un but commun, la défense de la société ; l'indivisibilité, en vertu de laquelle l'acte d'un membre valablement accompli engage le corps tout entier. « Et de même, dit M. Garraud (3), que dans une association en nom collectif, chaque associé, qui se sert de la signature sociale, engage la personne morale de la société, de même tout acte, fait dans

(1) *Gazette du Palais. Répertoire encyclopédique*, Paris, 1894. V^o *Ministère public*, n^o 46. — et aussi circulaire 18 mars 1874. — Une indemnité de 18 fr. par jour est accordée pour ses tournées

(2) Garraud *Op. cit.* p. 459.

(3) *Op. et loc. cit.*

la mesure de ses pouvoirs, par un des magistrats du ministère public qui composent le parquet, est réputé fait par le parquet tout entier, car à la pluralité des membres correspond l'indivisibilité de la fonction. »

Cet engagement ne peut résulter que d'un acte régulier et le supérieur hiérarchique peut interjeter appel d'un jugement obtenu par son subordonné, quand même celui-ci y aurait acquiescé, car l'acquiescement supposerait l'abandon de l'action publique, ce que le ministère public ne peut jamais faire (1).

Le Ministre de la justice a le suprême commandement en vertu duquel il a la surveillance de l'action publique dans toute la France, et sans pouvoir l'intenter lui-même, il peut donner des ordres aux divers officiers qui l'exercent dans chaque ressort.

Le procureur général a la plénitude de cet exercice dans l'étendue de la juridiction de la Cour d'appel; le procureur de la République dans les limites de l'arrondissement n'agit qu'en tant que substitut du procureur général, bien qu'il ait reçu une délégation de la loi; et le ministère public près les tribunaux de simple police est sous l'action directe du procureur de la République.

Tous les membres ainsi reliés par des liens hiérarchiques se tiennent entre eux pour ne former

(1) Garsonnet. *Op. cit.* T. I, p. 290 et 291. — Mourlon. *Op. cit.* p. 102.

qu'un seul tout, un corps unique, une seule compagnie, un seul ministère public.

De là cet emploi du pluriel, « nous requérons, nous concluons » ; de là cet usage en vertu duquel quand un membre du Parquet prend la parole, tous ses collègues se lèvent pour marquer leur solidarité avec lui ; de là cette habitude des substituts de signer : « Pour le procureur général », « pour le procureur de la République » ; de là cette faculté pour les membres du ministère public de se remplacer à l'audience dans une même affaire (1).

Grâce à cette indivisibilité de multiples organes, la société est défendue partout, elle ne laisse périmer aucun de ses droits, et nous pouvons dire avec Montesquieu : « Nous avons aujourd'hui une loi admirable ; c'est celle qui veut que le prince établi pour faire exécuter les lois prépose un officier dans chaque tribunal pour poursuivre en son nom tous les crimes ; de sorte que la fonction des délateurs est inconnue parmi nous..... La partie publique veille pour les citoyens ; elle agit et ils sont tranquilles » (2).

La France n'est pas seule à jouir des avantages de cette « loi admirable ». D'autres peuples ont su l'apprécier, et ils ont admis le ministère public au nombre de leurs institutions. Parmi ces nations, la première place revient à la Belgique, dont la législation a été si fidèlement copiée sur la nôtre.

(1) Garsonnet. *Op. et loco cit.*

(2) Montesquieu. *De l'esprit des lois*, Livre VI, ch. VIII.

Pas plus que la France, elle n'a compris qu'un titre universitaire, le nombre des années, un stage d'avocat ne sauraient être une garantie suffisante des qualités requises des officiers du ministère public.

Mais elle a su faire une distinction pour le recrutement des magistrats appelés aux postes les plus élevés de l'ordre judiciaire ; tandis que les conseillers doivent être pris sur des listes de présentation, toutes les places du ministère public, sans exception, sont laissées au libre choix du gouvernement.

Titre II. — BELGIQUE

CHAPITRE PREMIER

Organisation judiciaire

Les vainqueurs de Fleurus imposèrent à la Belgique leurs lois. Celle des 16-24 août 1790, les constitutions du 5 fructidor an III, du 22 frimaire an VIII, les lois du 27 ventôse an VIII et du 20 avril 1810 leur furent successivement appliquées et sont encore la base de son organisation judiciaire.

Après l'insurrection qui la sépara de la Hollande, la commission de constitution formée par le gouvernement provisoire le 6 octobre 1830, revint à notre système de tribunaux et de juges et la loi du 18 juin 1869 n'en a pas effacé les grandes lignes.

C'est dire que nous n'avons pas besoin de nous étendre sur ce point pour faire comprendre

son ministère public qui, lui aussi, est semblable au nôtre.

De même que nos cours d'appel ne sont pas établies dans chaque département, celles de nos voisins comprennent dans leurs ressorts plusieurs provinces. Les Flandres occidentale et orientale forment le ressort de la cour de Gand, la cour de Liège étend sa juridiction sur 4 provinces et celle de Bruxelles sur 3. Dans cette dernière ville siège la Cour de cassation, unique pour tout le royaume.

En première instance nous trouvons des tribunaux d'arrondissement et des juges de paix compétents au civil et au criminel. Les juges de paix sont beaucoup plus largement rétribués que les nôtres, ont une compétence plus vaste et sont assistés de deux suppléants.

Des assises sont tenues au chef-lieu de chaque province.

Procureurs généraux, avocats généraux et substituts au siège de la cour, procureurs du Roi et substituts près des tribunaux soutiennent avec les mêmes attributions qu'en France et une hiérarchie analogue, l'action publique devant des juridictions de même valeur.

CHAPITRE II

Recrutement

Le mode de recrutement des fonctionnaires judiciaires de ce pays est différent du nôtre. Nous n'en avons qu'un que nous appliquons également à l'une et à l'autre magistrature ; les Belges en ont un spécial pour chacune.

Les conseillers sont nommés sur une liste double de candidats présentés par la Cour d'appel et le Conseil provincial pour les conseillers à la Cour d'appel, et par la Cour de cassation et le Sénat pour les conseillers à la Cour de cassation. Les présidents et vice-présidents des tribunaux de première instance sont nommés de la même façon que les conseillers à la Cour d'appel. Le Roi n'exerce librement son droit de nomination que pour les autres membres des tribunaux et les juges de paix.

Tous les officiers du ministère public, au contraire, même devant les Cours d'appel et de cassation, sont nommés directement par le Roi sans présentations.

Quelles sont les conditions de cette nomination ? c'est ce que nous allons étudier dans ce chapitre.

Le jeune Belge qui se destine à la carrière judiciaire doit avoir acquis le doctorat en droit. Hâtons-nous de dire qu'il l'obtient plus facilement qu'en France : trois années d'études suffisent comme pour notre licence. Ce grade est inconnu comme celui de bachelier ; le premier est celui de candidat en droit auquel on peut s'élever après la première année, et après deux ans encore, s'il a subi avec succès différents examens, l'étudiant reçoit le bonnet de docteur sans avoir soutenu aucune thèse.

Aucun concours n'ouvre l'entrée de la carrière judiciaire, la loi exige seulement que le candidat ait l'âge requis et qu'il ait passé un temps plus ou moins long dans la pratique du droit, soit en suivant le barreau ; soit en exerçant des fonctions judiciaires, le meilleur moyen évidemment d'apprendre à en occuper d'autres ; soit en enseignant le droit dans une Université de l'Etat.

Il n'y a pas d'autre stage ni de noviciat judiciaire organisé en Belgique ; d'attachés on n'en connaît point. Faut-il le regretter ? nous croyons que non, cet apprentissage ne nous semble pas propre à former de bons magistrats, du moins s'il est organisé comme il l'est en France aujourd'hui.

Les conditions d'âge et d'exercice du droit

varient avec les degrés des juridictions. Pour chacun des grades d'un même parquet les conditions de temps sont identiques, mais les conditions d'âge sont différentes. Ainsi il faut avoir pratiqué le droit pendant deux ans pour entrer au parquet des tribunaux de première instance, mais si l'on peut être substitut à 21 ans, on ne peut être procureur avant 25 ans.

5 ans d'exercice sont exigés pour occuper le siège du ministère public près de la Cour d'appel et 10 ans près de la Cour de cassation. La condition d'âge est la même pour les substituts du procureur général que pour les procureurs du Roi. Les avocats généraux doivent avoir deux ans de plus. On ne peut pas prétendre au poste de procureur général près la Cour d'appel avant 30 ans et près la Cour de cassation avant 35 ans; 5 ans de plus qu'en France, où nous ne faisons pas ces distinctions d'âge entre les procureurs généraux des Cours d'appel et de la Cour de cassation.

Le candidat adresse une requête sur timbre au Roi et attend.

Dès qu'un poste devient vacant par la mort du titulaire, avis doit en être donné au procureur général, puis au ministre de la justice. Le *Moniteur* publie les actes de décès, de démission, etc. et aussitôt les demandes d'affluer. Copie sur papier libre de leur requête sur timbre adressée au Roi

doit parvenir au ministère de la justice tout de suite après cette publication.

Le candidat n'est pas obligé du reste de guetter une vacance pour se mettre sur les rangs. Une instruction doit précéder toute nomination à un poste judiciaire et si le gouvernement est déjà suffisamment éclairé le vide est immédiatement comblé.

C'est pourquoi les chefs de parquet tiennent une liste des candidats, par ordre alphabétique, avec les renseignements relatifs à chacun d'eux, et dès qu'un rapport leur est demandé sur ce sujet, ils doivent être prêts à l'expédier. Toute négligence sur ce point leur serait sévèrement reprochée, et ils devraient faire valoir les motifs qui auraient empêché l'envoi des renseignements dans les délais fixés.

L'enquête à laquelle il est procédé sur le compte de chaque candidat porte sur différents points et en particulier sur sa moralité et sa capacité. Nous ne savons trop comment le procureur pourrait arriver à fournir une appréciation exacte de cette dernière qualité, puisqu'il n'a jamais vu le sujet à l'œuvre. Nous comprenons au contraire que le ministre de la justice Russe ou Allemand fasse une pareille question au magistrat auquel le candidat est attaché pour travailler sous ses ordres.

Les renseignements doivent être puisés à différentes sources, disent les circulaires, mais elles ne les indiquent pas et l'enquête nous paraît singulière-

rement délicate, surtout pour des fonctionnaires qui ont bien d'autres charges à remplir. Elle doit se faire naturellement à l'insu de l'intéressé, et même le contenu des rapports et la date de leur envoi ne doivent pas être connus de lui, pour garantir le ministre des sollicitations trop pressées des candidats. (Circul. du minist. de la just., 28 octobre 1840).

Ces rapports suivent la voie hiérarchique, les procureurs du roi adressent les leurs au procureur général, qui les contrôle et y joint ses conclusions particulières, s'il n'adopte pas les avis de ses subordonnés. Aucune espèce de présentation n'est permise aux membres du ministère public ; ils peuvent seulement « par une lettre confidentielle » (Circ. 28 mai 1845) signaler au ministre un candidat particulièrement recommandable.

Le gouvernement belge ne se contente cependant pas de ces multiples rapports, il consulte encore les gouverneurs de province, mais il leur est absolument interdit de chercher leurs renseignements auprès des chefs de parquet. Cette défense est inutile. S'ils les puisent aux mêmes sources que ces derniers, le résultat sera vraisemblablement identique ; et comment n'iraient-ils pas aux mêmes sources ? Il n'y en a pas des milliers pour chaque individu, et si nombreuses soient-elles, si le magistrat a été consciencieux, il est fort probable qu'il les a épuisées toutes.

Cette multiplicité de rapports nous paraît une superfluité bureaucratique.

C'est le Roi qui nomme et révoque les officiers du ministère public.

La seule formalité qui précède leur entrée en fonctions est la prestation de serment, qui se renouvelle à chaque échelon que franchit le magistrat. Un délai d'un mois leur est accordé pour y procéder, sous peine de déchéance.

La loi reçoit celui des procureurs généraux en personne ou par écrit. Autrefois, en France, les procureurs généraux prêtaient serment entre les mains du Roi ou de l'Empereur, s'ils se trouvaient à Paris ; mais, dans le cas contraire, ils n'avaient pas la faculté de le prêter par écrit. Le Roi déléguait alors un commissaire pour le recevoir en son nom (L. 3 et 5 février 1815, art. 3).

Les membres du Parquet général prêtent serment devant toute la Cour réunie ; le premier président, à une audience de la chambre qu'il préside, et, au besoin, la chambre des vacations ont qualité pour admettre à remplir cette formalité les procureurs du roi et leurs substituts.

La loi belge n'indique séparément la réception et la prestation de serment dans la rubrique du chapitre III, titre II, que pour en parler en même temps et indifféremment. En effet, la réception consiste dans la prestation du serment (1). Mais nous

(1) Dalloz. *R. A.*, v^o *Org. jud.*, n^o 261.

avons dit que, si le fonctionnaire en France peut remplir aussitôt après les travaux de sa charge dans l'intérieur du Parquet, il ne peut pas paraître aux audiences avant d'avoir été installé. Nos voisins ne font pas ces distinctions, la cérémonie de l'installation étant tombée en désuétude.

Les magistrats du ministère public sont tenus de résider au siège de leur juridiction, dans la ville, dit l'article 211, § 3 ; mais ce mot est entendu d'une façon très large et comprend les faubourgs.

La sanction de cette obligation n'est pas la même pour les deux magistratures. Tout un système d'avertissements et de citations est organisé par l'article 212 pour les juges ; ses dispositions ne sauraient être appliquées aux membres de la magistrature debout, pour qui l'amovibilité supprime toute procédure disciplinaire. « Il sera pris contre eux, dit M. Descamps, telles mesures que le ministre de la justice et le procureur général jugeront utiles. » (1).

La magistrature debout n'est pas inamovible en Belgique ; malgré cela, la carrière de ses membres est limitée par l'âge de 70 ans. Cette question n'est pas comprise par les Belges de la même façon que par les Français ; ils font bien à ce sujet une distinction entre les deux magistratures, mais à un autre point de vue et cette

(1) Emile Descamps. *Traité des fonctions du Ministère public près des Tribunaux de première instance*. Bruxelles, 1890. p. 22.

différence provient de la façon dont ils envisagent l'inamovibilité.

Ils considèrent une mise à la retraite d'office à un moment donné, même fixé par la loi, comme incompatible avec cette prérogative qui est proclamée dans la Constitution, et par suite pour que la loi du 25 juillet 1867, qui fixait une autre limite que la fin de la vie, ne fût pas regardée comme inconstitutionnelle, ses articles 23 et suivants ont disposé que si le juge parvenu à cet âge ne donnait pas spontanément sa démission, il faudrait un jugement constatant son impuissance à remplir plus longtemps ses fonctions pour le faire descendre de son siège.

Il n'en est pas de même des officiers du ministère public qui peuvent être privés de leur charge au gré du gouvernement.

Ainsi, tandis que nous invoquons l'inamovibilité pour établir la nécessité de la limite d'âge pour les magistrats du siège, elle est invoquée en Belgique pour faire précéder d'un jugement leur retraite forcée.

La distribution du service se fait sous le contrôle des autorités hiérarchiques. Chaque année le procureur du roi envoie au procureur général et celui-ci au ministre de la justice, une notice indiquant la manière dont les travaux sont répartis entre les divers membres et elle doit varier avec les années. Les chefs de parquet doivent éviter de spécialiser un magistrat dans une même

branche. Cette idée est puisée dans notre décret du 29 avril 1811.

La délégation que peut donner le bourgmestre à l'échevin pour remplir les fonctions du ministère public près le tribunal de simple police (1), n'est valable qu'autant qu'elle a été sanctionnée par un arrêté royal qui, du reste, peut être rapporté. La nécessité de cette formalité découle de l'article 101 de la constitution belge qui donne au Roi seul le droit de nommer et de révoquer les officiers du ministère public.

Telles sont les principales différences que nous avons pu relever entre les ministères publics français et belge. Sous peine de nous répéter, nous ne pouvons faire de ce dernier une plus longue description. Nous nous contenterons donc de donner le tableau des traitements de ses membres et leur nombre :

COUR DE CASSATION :

Procureur général.	16.000 fr.
Avocats généraux.	12.000

COURS D'APPEL

Procureur général.	11.250 fr.
Premiers avocats généraux.	8.500
Deuxièmes avocats généraux	8.000
Substituts	7.000

(1) Le maire en France n'a pas le droit de déléguer ses fonctions du ministère public à son adjoint ou à un conseiller municipal. Cass., 10 mars 1892, D. 93, I, 267.

TRIBUNAUX DE PREMIÈRE INSTANCE

	1 ^{re} classe	2 ^e classe	3 ^e classe
Procureur du roi .	7.500	7.000	6.000
Substituts . . .	5.000	4.500	4.000

Les avocats généraux sont au nombre de 2 à la Cour de cassation et à la Cour d'appel de Gand, de 3 à Liège, de 4 à Bruxelles. Il y a un premier avocat général qui, outre la prérogative de remplacer le procureur général empêché, a un supplément de traitement de 500 fr. Ce titre n'est pas l'objet d'une faveur royale, mais appartient au plus ancien avocat général de plein droit. Le premier avocat général de la Cour de cassation ne reçoit pas de traitement plus élevé que son collègue.

Le nombre des substituts du procureur du roi varie entre 1, 2 et 3; il s'élève à 6 à Bruxelles. Dans aucun tribunal le procureur n'est seul. Il n'y a que deux substituts dans chacune des trois cours d'appel.



TROISIÈME PARTIE

Pays où le stage des candidats aux fonctions du Ministère public est organisé.

L'ALLEMAGNE. — LA RUSSIE.

Les législateurs de ces deux pays ont pensé que les concours ne permettaient pas aux candidats de déployer, au jury de reconnaître les qualités propres aux fonctions du ministère public; et qu'il n'était pas possible de les deviner sans avoir vu les jeunes gens à l'œuvre dans un travail prolongé et approprié à la nature des charges publiques auxquelles ils aspirent.

Ils n'ont pas cru non plus que le magistrat du ministère public pût avoir les talents nécessaires à sa future carrière, sans les avoir acquis, ou du moins développés, dans le temple même

de la justice, et en s'exerçant à ces fonctions elles-mêmes sous l'œil vigilant des chefs de l'ordre judiciaire.

Comme le disait l'orateur, dont nous avons cité quelques paroles dans notre Introduction : « le caractère du magistrat se développe, suivant le milieu dans lequel il vit. On acquiert par le contact de chaque jour et l'accomplissement du devoir professionnel un état d'esprit particulier. Les jeunes gens incorporés dans l'armée ne sont pas tous disciplinés et courageux ; ils sont rares, cependant, ceux qui font acte d'insoumission ou fuient devant le danger. C'est qu'ils se meuvent dans une atmosphère où la discipline et le courage sont en honneur et qu'il y a heureusement une contagion du bien comme une contagion du mal ».

Aussi ces Etats ont-ils institué un stage, une espèce de noviciat judiciaire au bout duquel il est permis d'éliminer en connaissance de cause ceux qui ont fait preuve d'incapacité judiciaire.

L'Allemagne ne s'est pas contentée de ce temps d'épreuve ; elle a placé des examens à ses deux termes. L'organisation savante qu'elle a adoptée retiendra la première notre attention.

Titre I. — L'ALLEMAGNE

CHAPITRE I

Recrutement du Ministère public

Le Ministère public en Allemagne peut être divisé en deux classes : dans la première, rentreront les *Procureurs supérieurs et régionaux* qui correspondent à nos Procureurs généraux et de la République ; dans la seconde, les *Procureurs de bailliage* qui remplissent le rôle de nos commissaires de police, etc., devant nos justices-de-paix.

Comme en France, le recrutement de ces deux classes se fait différemment.

SECTION. I. — Recrutement du Ministère public de la première classe.

Nous prenons la Prusse comme état-type ; les différences qui la séparent des autres Etats sont

souvent de détail et nous ne pouvons pas les parcourir tous.

A la sortie de leur gymnase ou collège, les jeunes gens subissent un examen qui prouve s'ils sont assez avancés dans la science, s'ils sont mûrs pour les études supérieures; c'est l'examen de maturité, *abiturientenexamen*, qui leur ouvre les portes de l'Université.

Ils y passeront trois ans dans la plus complète liberté; aucun programme ne leur est imposé, ils le dressent eux-mêmes et en suivent les cours comme bon leur semble; aucun examen ne viendra comme en France morceler la durée des études et constater le travail accompli; c'est la *lernfreiheit*; la liberté d'apprendre, qui correspond à la *lehrfreiheit*, liberté d'enseigner (1).

« Les maîtres de l'enseignement supérieur, dit M. Duthoit, n'ont pas pour mission de guider la marche de leurs disciples, et de les arrêter à chaque tournant, pour empêcher d'aller plus loin ceux qui ne pourraient justifier d'une somme suffisante de connaissances acquises... . L'unique examen universitaire qui contrôle les études de droit en Allemagne est le doctorat. »

Il se compose d'épreuves écrites et d'épreuves orales, ces dernières assez longues (elles durent 4 heures) et portant sur les « branches essentielles

(1) Eugène Duthoit. — *L'enseignement du Droit et des sciences politiques dans les Universités d'Allemagne*. Lille, 1893.

du droit », enfin d'une soutenance, pure formalité, que plusieurs universités ont supprimée.

Ce titre de docteur qui clôt le triennium académique, n'est pas, comme en France, un passeport pour toutes les carrières.

La *Prüfungskommission* (commission d'examen) se dresse devant les candidats aux fonctions judiciaires dans les sièges des tribunaux supérieurs déterminés.

Organisation judiciaire. — Les tribunaux supérieurs occupent dans l'organisation judiciaire le premier rang de la justice civile ; au-dessus d'eux se trouve une cour suprême commune à tout l'Empire, au-dessous les tribunaux régionaux et les tribunaux de bailliage.

Ces derniers s'appellent tribunaux d'échevins au criminel et ils ont comme juridiction supérieure dans cet ordre, les chambres criminelles des tribunaux régionaux et les cours d'assises.

Pour comparer cette organisation civile et criminelle à la nôtre, on pourrait dire que les tribunaux de bailliage correspondent à nos justices de paix, et les tribunaux d'échevins à nos juges de simple police, les tribunaux régionaux à nos tribunaux de 1^{re} instance, les tribunaux supérieurs à nos cours d'appel, le tribunal de l'Empire à notre Cour de cassation.

PREMIER EXAMEN

Si donc nous disons que la *Prüfungskommission* est établie aux sièges de certains tribunaux supérieurs, c'est comme si nous disions aux sièges de certaines cours d'appel. Ces villes sont autant de chefs-lieux de circonscriptions d'examen. Ce sont : (1)

Berlin pour le Brandebourg ;
Breslau pour la Silésie et la Posnanie ;
Cassel pour la province de Hesse-Nassau. — Université de Narbourg ;
Celle pour le Hanovre. — Université de Göttingen ;
Cologne pour la province Rhénane. — Université de Bonn ;
Kiel pour le Schleswig-Holstein ;
Königsberg pour les deux provinces orientale et occidentale de la Prusse ;
Naumbourg pour la province de Saxe. — Université de Halle ;
Stettin pour la Poméranie. — Université de Greifswald.

Une université correspond à chacun des tribunaux supérieurs désignés ; s'il n'y en a pas dans la même ville, une université de la circonscription d'examen est choisie pour fournir les membres académiques qui feront partie du jury.

(1) Quand l'Université ne se trouve pas dans la même ville nous l'indiquons à côté.

Les commissions de chacune de ces villes ne sont pas uniformément compétentes pour examiner tous les candidats ; ceux-ci ne peuvent plus rechercher parmi elles le *locus minimæ resistantiæ* depuis le règlement du 1^{er} avril 1891 qui a réglé à nouveau les conditions de cet examen ; ils doivent « avoir passé le dernier semestre précédant l'examen plus un semestre antérieur au moins à l'Université du ressort de la commission. » (1).

Les candidats se verront en face de professeurs qui auront pu se rendre compte de leur valeur intellectuelle et morale et connaître leurs antécédents en partie du moins.

En effet la commission d'examen se compose de magistrats nommés par le ministre de la justice sur la présentation du premier président du tribunal supérieur et de professeurs de droit nommés par le ministre de l'instruction publique. Chacun d'eux ne devra poser d'interrogations à l'examen oral que sur une matière qui lui est exclusivement attribuée ; on veut des spécialistes qui soient au courant de tous les progrès de leur science.

Une sous-commission est en outre formée, pour l'audition individuelle de chaque candidat, de membres pris dans le jury précédent et doit comprendre deux magistrats et deux professeurs au lieu d'un comme autrefois.

(1) Félix Stœrck.— *Les réformes les plus récentes de l'enseignement du droit dans les Universités prussiennes*, — dans la *Revue internationale de l'enseignement*, 1891, T. I, p. 452.

Il est juste de faire une place importante à l'élément enseignant, car on ne peut guère demander aux candidats à peine sortis des Facultés que la science des Universités. Néanmoins le président, qui a voix prépondérante, est toujours un magistrat.

Le premier président du tribunal supérieur joue un rôle important dans le recrutement de la magistrature; on peut dire qu'il est maître d'ouvrir ou de fermer la carrière.

Non seulement il a un droit de présentation, nous l'avons dit, pour les membres de la commission, mais c'est lui qui décidera, seul et sans appel, si le candidat peut se présenter à l'examen.

C'est au premier Président du tribunal supérieur que celui-ci est obligé d'adresser une demande à fin d'admission à l'examen avec un certain nombre de pièces justifiant de sa situation au point de vue militaire et prouvant qu'il a achevé ses études secondaires et supérieures (le certificat de sortie de l'Université: *abgangszeugnis*); il y joint un *lebenslauf* (1), c'est-à-dire quelques indications sur lui et sur ses parents, sur les matières qu'il a le plus spécialement étudiées; il peut même placer dans son dossier « les travaux écrits composés par lui dans les séminaires, les conférences, etc. »; disposition encourageante pour les étudiants qui suivent les travaux pratiques des Facultés.

(1) *Curriculum vitæ*.

Cet examen qui s'annonce dans des conditions si rigoureuses, ne peut être recommencé qu'une seule fois et après un intervalle d'une année pendant laquelle 6 mois au moins auront dû être passés à l'Université.

Il est écrit et oral et roule sur le droit public et privé, l'histoire du droit, les sciences politiques et le droit ecclésiastique, en un mot sur la science du droit tout entière, mais envisagée au point de vue théorique, didactique, telle que l'étudiant a pu la connaître dans les cours de l'Université.

Le second examen, au contraire, a pour objet la mise en pratique du droit, nous le verrons plus loin.

La matière du premier examen est donc très vaste, mais le candidat peut désigner la partie du droit dans laquelle le premier président choisira le sujet de l'examen écrit.

Six semaines sont données pour le traiter, et comme il est impossible de tenir au secret, dans une grande salle close, les jeunes gens pendant si longtemps, on se contente de leur faire certifier qu'ils n'ont pas usé d'autres secours que des ouvrages qu'ils indiquent.

L'examen oral ne peut être passé qu'après avoir subi avec succès l'examen écrit et le jury est appelé à décider à l'unanimité, en cas d'échec à cette seconde partie, si le candidat sera dispensé de l'épreuve écrite, quand il se représentera.

Les candidats sont interrogés en public (depuis

le règlement du premier avril 1891) (1), par groupes de quatre comme à nos examens de licence à Paris. Une longue suspension partage en deux séances cet interrogatoire dont la durée est de cinq heures. Des mentions (*parfaitement bien, avec distinction*) peuvent leur être accordées.

Referendar. — Le jeune homme qui a réussi à ces deux épreuves, peut prétendre au titre de *referendar* (stagiaire ou référendaire).

Je dis qu'il peut y prétendre, il n'y a pas droit. « L'examen, dit M. Dubarle, ne crée aucun droit, ce qui serait incompatible avec la dignité de la justice » (2). Je ne vois pas bien comment celle-ci serait lésée, si le candidat, qui a franchi avec succès l'entrée de la carrière, n'avait pas le droit de la parcourir.

Quoi qu'il en soit, il est encore obligé d'adresser une demande au premier président du tribunal supérieur dans le ressort duquel il désire faire son stage, et cette fois le *lebenslauf* qu'il joint à sa demande doit contenir des renseignements assez curieux ; il doit indiquer s'il a des dettes et des ressources suffisantes pour subvenir pendant cinq ans à ses besoins. Si ses dettes ne pouvaient pas être payées dans le délai d'un an, il serait définitivement exclu des fonctions judiciaires ; dans le cas contraire, son admission peut être ajournée.

(1) Auparavant, le Président ne laissait pénétrer dans la salle que ceux qu'il jugeait bon, en général des étudiants.

(2) L. Dubarle. *Code d'organisation judiciaire allemand*. Paris 1885, p. DXII.

Le premier président est souverain appréciateur des qualités du candidat, mais s'il le repousse, il doit indiquer dans le dossier les motifs de sa décision. Elle est sans appel ; néanmoins si la raison invoquée est l'encombrement du stage dans le ressort, la demande peut être adressée à un autre premier président.

Ces diverses mesures mettent un frein à la complète liberté de l'étudiant et sont un gage de sa bonne conduite et de son travail ; on peut craindre cependant que ce frein ne soit efficace qu'auprès de ceux qui n'en ont pas besoin et ne soit vite brisé dans les descentes précipitées du désordre.

Le référendaire n'a pas de traitement, aussi comprend-on que les règlements exigent qu'il ait des ressources suffisantes pour subvenir à ses besoins pendant cinq ans.

Le stage ne dure pourtant que quatre ans (1) ; pendant ce temps le référendaire est sous la surveillance du premier président du tribunal supérieur, qui fait un rapport sur lui au Ministre de la justice à la fin de chaque année judiciaire, c'est-à-dire en juillet (2). Sur la proposition du premier président, le ministre peut renvoyer les stagiaires qui contracteraient des dettes ou feraient preuve d'incapacité ou d'indignité.

Le stagiaire est aussi sous la surveillance du

(1) Le service militaire compte pour le stage.

(2) Les vacances des tribunaux durent du 15 juillet au 15 septembre.

président du tribunal dans le ressort duquel il est nommé, et sous la direction toute spéciale des hommes de loi auxquels il est successivement attaché.

Il parcourt diverses étapes qui lui font connaître tous les postes de la carrière judiciaire; il passe six mois dans un tribunal de bailliage, un an dans un tribunal régional, quatre mois auprès d'un procureur d'Etat, six mois chez un avocat, un an de nouveau dans un tribunal de bailliage et six mois dans un tribunal supérieur.

Il prend part à tous les travaux; après deux ans de stage, il peut être chargé de certaines fonctions, mais sans qu'on lui délègue néanmoins tous les pouvoirs du magistrat qu'on l'envoie suppléer.

Il est ainsi initié à tous les actes de la vie judiciaire. Il tient un journal de son stage où il mentionne ses plus importants travaux. Au bout de quatre ans il envoie ce registre, *Geschäftsverzeichnis*, au premier président de son ressort avec sa demande d'admission au second examen, le grand examen d'État, *die grosze staatsprüfung*.

SECOND EXAMEN

Le jury, *justizprüfungskommission*, siège à Berlin et se compose de 8 conseillers privés de justice, 1 conseiller supérieur de gouvernement, 3 conseillers du tribunal supérieur de Berlin et un profes-

seur de droit touchant chacun une allocation spéciale à ce titre.

Le premier président n'a plus toute liberté pour admettre le candidat à l'examen, son rôle est plus effacé et consiste seulement à faire un rapport au ministre qui ne peut refuser l'admissibilité que pour défaut de préparation. Comme pour le premier examen les épreuves sont écrites et orales et elles ne peuvent être recommencées qu'une fois.

Nous avons déjà dit que les questions seraient plus pratiques que théoriques. Pas toutes cependant ; l'examen écrit comporte deux dissertations : l'une porte sur un sujet scientifique et exige six semaines de travail ; l'autre, appelée relation, ne demande que trois semaines et a pour objet une question litigieuse, généralement un procès encore pendant ou antérieurement jugé.

L'examen oral se divise aussi en deux parties, l'une théorique, l'autre pratique : des questions sur l'ensemble du droit et une leçon *cortrag* sur un sujet communiqué 3 jours avant.

Gerichtsassessor. — Le referendar sort de ces épreuves *Gerichtsassessor* et s'il se destine à la magistrature debout, il est attaché à un parquet où il peut remplir les fonctions du ministère public ; il supplée les juges et procureurs empêchés ; il peut siéger comme juge au tribunal de bailliage ; s'il est nommé juge auxiliaire ou subs-

titut du procureur d'Etat près un tribunal régional, il touche un traitement mensuel qui varie de 225 à 260 francs. En dehors de ces deux cas il ne reçoit aucune allocation.

NOMINATION

Chaque chef d'Etat nomme ses officiers du ministère public (1); ils sont envoyés en Alsace-Lorraine par l'Empereur; Hambourg, Brême et Lubeck les reçoivent de leur Sénat.

Aucune condition d'âge n'est exigée, on ne recherche pas non plus, comme pour les juges, s'ils sont parents ou alliés d'autres magistrats de la même juridiction.

Les nominations au parquet du tribunal de l'Empire sont soumises à un régime spécial. L'Empereur a bien le droit de les nommer, mais la liberté de son choix est restreinte par le droit de présentation qui appartient au Conseil fédéral (*Bundesrath*).

Ils doivent du reste posséder la capacité judiciaire comme les autres. M. Dubarle cite, parmi les procureurs de l'Empire, un ancien avocat de Munich; il est bon de remarquer à ce sujet que ces fonctions, auxquelles sont jointes celles d'avoué,

(1) « Un acte du souverain n'est pas nécessaire au cas où le magistrat nommé occupait près un autre tribunal un poste de même rang; .. une simple décision du ministre de la justice suffit. » Dubarle, *op. cit.* p. cccxcvi.

exigent les mêmes conditions et le même stage que pour la magistrature.

La cérémonie de l'installation n'a pas lieu, mais le serment est exigé avant l'entrée en fonctions. Dans tous les États, sauf dans les villes hanséatiques, il est politique et demandé dans les mêmes termes à tous les fonctionnaires de l'ordre judiciaire depuis le premier président du tribunal de l'Empire jusqu'aux greffiers. Cependant en Anhalt, Bavière, Oldenbourg, Schaumbourg-Lippe, Thuringe, Schwarzbourg-Sondershausen et dans les villes hanséatiques le serment des procureurs est différent de celui des juges.

Il n'est prêté qu'une seule fois, lors de la première nomination, devant le tribunal ou le président du tribunal dans la plupart des États, et en Wurtemberg devant le ministre de la justice par le procureur du tribunal supérieur, devant ce dernier par les premiers procureurs d'État et devant ceux-ci par les procureurs d'État.

En voici la formule en Prusse :

« Au nom du Dieu tout puissant qui sait tout, je jure à S. M. le roi de Prusse, mon gracieux maître, soumission, fidélité et obéissance; je jure de remplir tous les devoirs de ma charge avec toutes les forces de mon esprit et de ma conscience et d'observer fidèlement la constitution, aussi vrai que j'attends de Dieu son assistance ».

SECTION II. — Recrutement du ministère public de la deuxième classe.

Le ministère public de la deuxième classe se recrute parmi les maires, les commissaires de police, les référendaires, les assesseurs, les membres des parquets régionaux ou parmi des candidats spéciaux à ces fonctions.

La loi n'exige aucune condition de capacité.

Chaque État détermine ces conditions comme il l'entend. Généralement le procureur de bailliage doit avoir quelques connaissances juridiques, par exemple avoir passé le premier examen. Dans la Saxe et le Wurtemberg les magistrats municipaux ne peuvent accepter les fonctions du ministère public sans l'autorisation de la commune.

Dans plusieurs autres États, au contraire, le maire ne peut pas les refuser, s'il n'y a pas dans la localité de commissaire de police.

L'autorité qui nomme le procureur de bailliage est, suivant les pays, le procureur supérieur ou régional après entente avec le président du district, ou le ministre de la justice. Les mêmes personnages peuvent les révoquer sans formalités, car ils ne sont pas nommés à vie, mais *auf Widerruf*.

CHAPITRE II

Organisation du Ministère public

Le ministère public *Staatsanwaltschaft* est représenté près de chaque juridiction.

Près du tribunal de l'Empire se trouvent : 1 procureur supérieur de l'Empire (*Oberreichsanwalt*) et 3 procureurs de l'Empire (*Reichsanwalt*).

Près de chaque tribunal supérieur est placé un procureur supérieur ; seul devant onze tribunaux supérieurs, il n'est assisté que d'un procureur d'Etat devant 13 autres, et il n'a que 2 auxiliaires à Breslau, Berlin et Colmar, et 3 à Munich.

Devant les tribunaux régionaux, l'action publique est confiée aux premiers procureurs régionaux, assistés de procureurs d'Etat au nombre de 14 à Berlin, 10 à Dresde et à Leipzig, 6 à Munich et à Hambourg, 5 à Breslau et à Chemnitz (Saxe), de 4 devant 8 tribunaux régionaux, de 3 devant 37, de 2 devant 34 ; enfin ils sont seuls devant 11 de ces juridictions.

Le développement qui a été donné en Allemagne à l'institution des secrétariats des parquets, a permis

de réduire le nombre de leurs officiers en confiant toute la besogne matérielle à des employés de bureau.

Les fonctions du ministère public près les tribunaux de bailliage ou d'échevins sont remplies par le maire, un commissaire de police, ou « un fonctionnaire spécial qui en est chargé exclusivement et à titre principal », parfois même par le procureur régional du lieu ou un membre délégué de son parquet ; on les confie aussi à un referendar ou à un assesseur avec ou sans commissaire de police comme suppléant.

Devant les Cours d'assises, l'action publique est dirigée par le procureur régional de la ville où elles se tiennent, sans distinguer s'il y a ou non un tribunal supérieur dans ce chef-lieu. Dans le Grand-Duché de Bade, les procureurs régionaux du ressort de la cour d'assises ont un privilège intéressant à noter : chacun d'eux peut, si cela lui semble opportun, venir poursuivre en personne les crimes des justiciables de son tribunal. Rien de semblable n'existe en France : les parquets des tribunaux de première instance ne sont chargés de soutenir l'accusation devant ces cours criminelles que si la ville où elles se tiennent n'est pas le siège de la Cour d'appel ; encore le procureur général a-t-il le droit de venir lui-même ou de déléguer un officier du parquet de la cour ; mais jamais les procureurs de la République, autres que celui de la ville d'assises, qui n'est pas en même temps

chef lieu de la juridiction du 2^e degré, n'ont le droit d'aller requérir en personne dans les affaires de leur ressort (1).

La règle badoise offre peut-être des avantages ; le procureur connaissant mieux les habitants de son arrondissement, étant plus à même d'apprécier les circonstances et les conditions locales, traiterait l'affaire avec plus de compétence.

TITRES

Le nom de Procureur d'Etat, *Staatsanwalt*, appartient à tous les procureurs près les tribunaux supérieurs ou régionaux ; ceux qui sont placés près des tribunaux de bailliage s'appellent : procureurs de bailliage, *Amtsanwalt*.

Le titre de Procureur général, *Generalstaatsanwalt*, n'est connu qu'en Saxe. Dans les autres Etats le chef du parquet s'appelle Procureur supérieur d'Etat, *Oberstaatsanwalt* près des tribunaux supérieurs, *Erster staatsanwalt* premier procureur d'Etat près des tribunaux régionaux.

Les autres membres du parquet portent tous le titre de procureurs d'Etat. Il y a cependant près de certains tribunaux des substituts ou procureurs auxiliaires (*Staatsanwaltschaftsgehilfe*, *Hülfsstaatsanwalt*). Ce sont des assesseurs ou des avocats qui sont chargés d'aider ainsi les procureurs d'Etat à titre

(1) Garraud, *Op. cit.* p. 677.

temporaire ou permanent. Ils touchent un traitement calculé par mois ou par an, qui varie de 3 à 5.000 fr. par an. Il ne leur est pas enjoint à Lübeck d'abandonner leur clientèle, si ce sont des avocats ; il en était autrement dans l'ancienne France, il en est de même aujourd'hui des juriconsultes de la couronne en Angleterre.

Le même procureur peut exercer l'action publique devant plusieurs juridictions, par exemple à Oldenbourg et à Hambourg, le Procureur supérieur est en même temps premier procureur du tribunal régional, de même bien des procureurs de bailliage sont des premiers procureurs régionaux, ce qui ne manque pas de donner plus de garanties aux particuliers poursuivis devant ces modestes juridictions.

TRAITEMENTS (1)

Le traitement du procureur supérieur de l'Empire s'élève à 18.625 fr. (14.000 marks de traitement et 900 marks d'indemnité de logement) et celui des procureurs de l'Empire à 16.125 fr. (12.000

(1) Dans certains Etats, les membres du Ministère public ont un supplément de traitement de quelques centaines de francs ; il s'élève à 1.250 fr. en Mecklembourg. On appelle ce supplément (*Funktionszulage*). Des indemnités pour frais de déménagement (*Umzugskosten*), de résiliation de bail, de déplacement leur sont aussi accordées.

Une indemnité de logement leur est accordée dans beaucoup d'Etats en sus du traitement, elle atteint rarement 2.000 fr. Il est bon de remarquer que la vie en Allemagne est moins chère qu'en France.

marks de traitement et 900 marks d'indemnité de logement).

Les appointements des procureurs supérieurs varient entre 5.000 fr. (Bade) et 15.000 fr. (Alsace), et ceux de leurs procureurs entre 3.000 fr. (Prusse) et 12.500 fr. (villes hanséatiques).

Dans les tribunaux régionaux, les premiers procureurs reçoivent 3.000 francs (Lippe, Reusz branche aînée et Schaumburg-Lippe), à 12.500 fr. (Hambourg) et les procureurs 2.850 fr. (Bavière), à 9.500 Saxe).

Il y a naturellement une certaine corrélation entre les traitements des magistrats du siège et du parquet dans un même tribunal.

Au tribunal de l'Empire le procureur supérieur touche une allocation égale à celle des présidents de chambre et ses procureurs ont le même traitement que les conseillers.

Le premier président est placé par les avantages pécuniaires de sa charge au-dessus du chef du parquet. En France, au contraire, les chefs des deux magistratures ont un égal traitement dans tous les tribunaux.

Les chiffres des appointements des procureurs supérieurs ou des premiers procureurs et des vice présidents ; des conseillers ou des juges et des procureurs d'Etat se rapprochent au point d'être souvent les mêmes.

Les traitements, fussent-ils toujours semblables à chaque degré, que cette identité de situation

pécuniaire ne nuirait en rien à la séparation des juridictions et des défenseurs de la société.

Le ministère public est indépendant des tribunaux ; ils n'ont aucune action sur lui ; il ne possède aucun pouvoir sur eux. Il forme un corps à part dont les membres sont fortement unis et subordonnés.

UNITÉ ET INDIVISIBILITÉ

L'action publique est unique malgré la multiplicité de ses organes. Chaque chef de parquet en centralise l'exercice ; dans les limites de son ressort il peut la soutenir lui-même devant tous les tribunaux, ou bien en vertu du droit de délégation, qu'il tire de cette unité et de cette indivisibilité, il peut y envoyer n'importe lequel de ses subordonnés. Cependant il y a une limite à ce pouvoir de substitution : ni le procureur supérieur, ni le 1^{er} procureur régional ne peuvent déléguer un procureur de bailliage devant un tribunal régional ou supérieur ; cette dérogation est justifiée par le mode de recrutement tout spécial de la plupart des procureurs de bailliage.

Une délégation générale et tacite est censée faite par le chef du parquet à tous les officiers qu'il a sous ses ordres. Ceux-ci doivent exécuter ponctuellement ses injonctions.

Les Allemands entendent le principe de l'unité d'une façon si rigoureuse qu'ils n'admettent pas,

comme en France, que si la plume est servie, la parole est libre.

Rejeter cette règle, c'est priver d'une garantie les justiciables, c'est réduire les procureurs au rôle d'automates intelligents, c'est les avilir et leur ôter tout prestige aux yeux des populations ; je n'en veux pour preuve que le mépris dont sont flétris, dans les autres pays où cette règle est reconnue, les membres du ministère public qui n'ont pas su s'en prévaloir. Le souverain, l'Etat doit avoir des auxiliaires dévoués, mais non serviles et il doit les estimer d'autant plus qu'ils ont plus de dignité dans le caractère.

Le procureur n'a plus qu'à jouer le rôle de porte-voix, il doit faire taire ses sentiments, abdiquer toute son indépendance, soutenir des thèses qu'intérieurement il réfute ; il est ainsi placé dans une situation fausse qui ne peut manquer d'amener de regrettables conséquences.

« Forcer un fonctionnaire du parquet à développer une thèse que sa conscience réprouve, dit M. Duthoit, c'est le mettre dans l'alternative fâcheuse de manquer à son devoir professionnel ou de trahir ses convictions intimes » (1).

Il est indispensable que l'action publique marche sous une direction unique « qu'elle ne soit pas abandonnée sans recours possible aux appréciations des membres du ministère public, » comme le dit

(1) Eugène Duthoit. — *Le droit constitutionnel de l'Empire allemand*. Lille, 1897, p. 173.

M. Dubarle ; mais qu'à l'audience le procureur expose sa propre opinion différente de celle de son chef, le tribunal n'en est pas moins saisi de l'affaire et tenu de statuer ; quoi de plus rationnel ?

C'est pourtant ce système que les Allemands trouvent illogique et qu'ils ont repoussé, malgré les efforts de M. Reichensperger, l'un des membres de la commission de justice (*Justizcommission*) de 1875. Ils ont voulu introduire dans le ministère public cette discipline militaire, cette aveugle obéissance indispensable dans une armée où il ne s'agit que d'abnégation et de dévouement, mais qui est inadmissible dans l'ordre judiciaire, dans les questions de l'ordre moral.

Il ne faudrait pas croire cependant que toute soumission et toute discipline fût incompatible avec les fonctions de justice, et cette unité et cette indivisibilité du ministère public ne se comprendraient pas et ne sauraient subsister sans la hiérarchie.

HIERARCHIE

Au sommet, nous l'avons vu, se trouve le parquet du tribunal de l'Empire, mais son chef n'a aucune action sur les autres membres du ministère public en dehors des accusations de haute trahison envers l'Empereur ou l'Empire, lesquelles sont portées en première instance devant cette juridiction suprême. Dans ce cas le procureur

supérieur de l'Empire peut donner des ordres à tous les officiers du ministère public de chaque pays.

Le chancelier de l'Empire est son supérieur hiérarchique immédiat.

Dans chacun des États c'est le ministre de la justice qui est le chef suprême du ministère public ; il ne peut néanmoins pas exercer l'action publique.

Chaque chef de parquet a l'autorité sur les officiers du ressort à la tête duquel il est placé ; le procureur supérieur sur les procureurs près le tribunal supérieur, les procureurs régionaux et de bailliage ; le premier procureur régional sur les procureurs de son parquet et les procureurs de bailliage.

Les membres du ministère public sont des fonctionnaires de l'État et en cette qualité ils occupent un rang dans les classes parmi lesquelles ont été répartis tous les fonctionnaires.

Les procureurs supérieurs appartiennent à la 3^e classe ;

Les premiers procureurs à la 4^e classe ;

Les procureurs d'État à la 5^e classe.

Il est intéressant de connaître la position que les procureurs occupent par rapport aux juges ; les comparaisons que nous avons faites entre leurs traitements ont déjà donné une idée de leur situation à cet égard.

Les procureurs supérieurs sont sur le même rang que les présidents de chambre des tribunaux

supérieurs et les présidents des tribunaux régionaux. Les premiers procureurs marchent de pair avec les conseillers des tribunaux supérieurs et les vice-présidents du tribunal régional ; les procureurs d'Etat avec les juges régionaux et de bailliage.

Ainsi, dans le tribunal supérieur, le procureur supérieur est placé plus bas que le premier président, mais il est sur le même pied que les présidents de chambre et il est au-dessus des conseillers ; dans le tribunal régional le premier procureur est l'égal des vice-présidents régionaux et il est plus élevé que les juges, qui sont les égaux des procureurs d'Etat.

SURVEILLANCE

Dans tous les Etats, des statistiques sont établies qui permettent à chaque citoyen de contrôler dans une certaine mesure le travail de la justice. Nous en avons en France et nous sommes souvent épouvantés de la recrudescence de la criminalité en parcourant celles que publie la chancellerie du garde des sceaux.

Il y en a aussi en Allemagne, et de deux sortes : les unes, établies en matière civile par les tribunaux et dont je n'ai pas à m'occuper ; les autres, exclusivement criminelles, dressées par les employés des parquets, sont envoyées successivement chaque année à des époques fixes par le procureur de

bailliage, le premier procureur régional et le procureur supérieur, et finissent par aboutir au ministre de la justice, qui les centralise toutes.

Mais la loi ne s'est pas contentée de cette surveillance qui n'est, pour ainsi dire, que le contrôle de l'opinion publique, et ne donne pas aux chefs d'Etat une notion précise sur l'action des magistrats ; elle a organisé une surveillance plus intime ; cette épithète ne paraîtra pas exagérée, en Bavière du moins.

Dans ce royaume, elle s'exerce au moyen du *Personalakt* et la *Qualifikation*.

Le *Personalakt* est un dossier tenu en partie double par les chefs de parquet qui en envoient copie à leurs supérieurs hiérarchiques.

Les détails les plus minutieux y sont consignés sur chaque membre du ministère public, sur son âge, sur la date et les notes du deuxième examen, sur ses travaux durant le stage, sur sa situation au point de vue militaire, sur sa fortune, sur la famille dont il est issu et celle qu'il a fondée, sur sa religion ; les nominations successives, les distinctions méritées et les peines encourues y sont aussi mentionnées.

* Au *Personalakt* vient s'ajouter, à des époques périodiques, la *qualifikation*, rapport écrit aussi en partie double et destiné à être versé dans le dossier, rédigé tous les ans par le premier procureur sur les troisièmes procureurs, tous les trois ans par le procureur supérieur sur ses procureurs

régionaux et par ces derniers sur les deuxièmes procureurs.

Ce rapport est une espèce de bulletin contenant les notes méritées par le procureur, et, ce qu'il y a de très remarquable, c'est que ce dernier peut en demander communication. Tout étrange que paraisse cette faculté, elle ne laisse pas de donner une certaine garantie d'impartialité : le supérieur évitera de traiter légèrement d'incapable son subordonné; celui-ci y trouvera matière à enflammer son zèle.

Sa capacité est, en effet, cotée par quatre chiffres romains, depuis la note I*, accordée à une capacité exceptionnelle, jusqu'à la note III, qui indique qu'elle laisse à désirer.

La conduite du procureur, son zèle et même sa santé sont appréciés dans la qualification. Ce n'est plus un dossier, un résumé des états de services, une notice biographique, c'est la qualification (le mot français correspond à l'allemand), autrement dit l'appréciation du fonctionnaire par ses supérieurs, tel qu'ils ont pu le juger en le voyant à l'œuvre.

Car les chefs de parquet ne se renferment pas dans leurs attributions sans s'inquiéter du travail de leurs inférieurs: le droit de surveillance, *aufsichtsrecht*, qui leur appartient, comprend plusieurs prérogatives, comme « le droit de se faire communiquer les registres et dossiers, de provoquer des explications, de surveiller l'expédition des affaires,

la tenue et la conduite des magistrats et employés du Tribunal et de prescrire toutes les mesures nécessaires pour assurer le bon fonctionnement du service » ; ce droit entraîne aussi l'obligation de faire des inspections à des époques déterminées d'une façon différente, suivant les États. Elles sont faites par le procureur supérieur et le premier procureur régional chez tous leurs subordonnés.

Les procureurs allemands sont donc surveillés de très près et les écarts sont difficiles ; mais cette surveillance ne resterait pas efficace si des peines disciplinaires ne venaient la corroborer et la sanctionner.

DISCIPLINE

Il y a deux sortes de peines :

1° Les peines administratives (*ordnungstrafen*), l'avertissement, le blâme et l'amende.

2° Les peines disciplinaires (*disciplinarstrafen*), ce sont les trois peines que nous venons d'énumérer et en outre le déplacement avec diminution de traitement et la destitution.

Le caractère des trois premières peines varie suivant l'autorité qui les prononce.

Les peines administratives sont infligées par les supérieurs hiérarchiques ; le chancelier de l'Empire les a toutes les trois à sa disposition contre les officiers du parquet du tribunal de l'Empire, et en Prusse le ministre de la justice contre tous les

membres du ministère public ; le procureur supérieur de l'Empire peut user des trois peines aussi ; les autres procureurs supérieurs (en Prusse) ne peuvent prononcer l'amende que contre les procureurs de bailliage ; le procureur régional ne peut se servir que de l'avertissement.

Le taux de l'amende varie suivant les États et suivant le caractère non du subordonné, mais du supérieur. L'amende infligée par le chancelier de l'Empire ou le ministre de la justice en Prusse peut atteindre un mois de traitement ; elle ne dépasse pas 30 marks si elle émane du procureur supérieur de l'Empire ou des procureurs supérieurs prussiens. Dans plusieurs autres États elle est assez élevée : en Oldenbourg elle peut être portée jusqu'à deux mois de traitement et en Schaumburg-Lippe jusqu'à 300 marks.

Les peines disciplinaires sont prononcées par des tribunaux spéciaux à la suite de poursuites intentées contre les membres du ministère public.

La composition de ces juridictions, qui portent le titre de cours ou tribunaux disciplinaires, présente une infinie variété suivant les États ; en général les juges en sont nommés par le souverain, mais celui-ci ne peut les choisir que dans une certaine catégorie de magistrats. Ils ne sont pas partout nommés à vie, leurs pouvoirs sont dans certains États limités à 3 ou 5 ans.

Voici comme exemple la composition de la cour disciplinaire de Berlin :

« 11 membres, dont 4 doivent appartenir au tribunal supérieur de Berlin, tous nommés pour 3 ans par le Roi. »

Un recours est admis contre les peines administratives auprès du supérieur hiérarchique qui commande immédiatement celui qui les a prononcées.

Contre les peines disciplinaires l'appel ou le pourvoi ne sont pas organisés dans tous les Etats ; dans beaucoup d'Etats, le tribunal ou la cour disciplinaire jugent en premier et dernier ressort. Le Conseil des ministres en Prusse est juge d'appel.

Pendant le cours de ces instances, comme aussi dans le cas où des poursuites criminelles seraient intentées contre lui, le procureur d'Etat peut être suspendu de ses fonctions. Il l'est de plein droit, s'il subit la détention préventive ou une peine privative de liberté ; dans tout autre cas il faut que le tribunal disciplinaire intervienne pour la prononcer.

Son traitement ne lui est pas partout enlevé par ce fait ; il le conserve en Mecklemburg ; il n'en touche qu'une partie dans d'autres Etats ; la moitié en Prusse ; les trois quarts en Waldeck, etc. ; en Bavière, on tient compte des années de service pour calculer le nombre de dixièmes dont le traitement sera diminué ; en Brunswick, le procureur d'Etat peut en être totalement privé, mais par une décision spéciale du tribunal disciplinaire.

Il peut paraître assez étrange d'entendre parler de tribunaux disciplinaires pour des officiers du ministère public dont les fonctions sont essentiellement révocables ; mais il faut savoir que les Allemands entendent l'amovibilité d'une façon toute différente de la nôtre. A vrai dire, tous les serviteurs de l'Etat sont inamovibles d'après la théorie qu'ils ont adoptée.

Sur ce point il faut faire une distinction, comme nous l'avons déjà faite entre les deux classes du ministère public ; les procureurs de bailliage sont révocables *ad nutum*, les autres ne sont pas comme eux nommés *auf Widerruf*, et, s'ils ne sont pas inamovibles comme les juges, ils jouissent du moins des garanties attachées au titre de fonctionnaires de l'Etat (*Staatsbeamte*).

Nommés à vie, leur destitution ne peut émaner que d'un tribunal disciplinaire. Le gouvernement ne peut pas les révoquer à son caprice ; les seuls moyens qu'il ait de sévir contre eux, sont la mise en disponibilité et le déplacement ; encore ne peut-il en les déplaçant leur faire subir aucun dommage ; les frais de déménagement leur sont payés comme en tout autre cas et le nouveau poste doit être de même rang et de même traitement que l'ancien.

La mise en disponibilité est une mesure plus grave que le déplacement, et le procureur d'Etat qui la subit ne conserve son traitement intact qu'en Anhalt et Saxe-Altenburg ; il n'en reçoit

plus que les trois quarts en Alsace, la moitié en Prusse, etc., mais nulle part il n'en est totalement privé.

Par conséquent si d'un côté, par l'exclusion de la règle « la plume est serve, la parole est libre », les procureurs allemands ont moins d'indépendance que les français, d'un autre côté ils ont plus de garanties qu'eux contre les fluctuations gouvernementales, les caprices des puissants et les vengeances particulières; ce ne serait que justice d'en donner quelques-unes à nos procureurs exposés à voir engloutir le prix de longues années d'intègres et loyaux services, sous les vagues d'une tempête politique et à passer dans la gêne les restes d'une vie consacrée au bien public.

La mise en disponibilité peut cesser par la nomination à un poste d'égale importance que le procureur ne peut pas refuser, mais elle peut aussi durer indéfiniment, et devient ainsi un moyen détourné de se débarrasser des membres gênants. Moins radicale et plus coûteuse que la brusque révocation qui se pratique en France, elle laisse espérer qu'un gouvernement économe réfléchirait avant de sacrifier ses fonctionnaires et de grever son budget de ces retraités avant la lettre.

Il y a cependant quatre Etats allemands dans lesquels la révocation est admise, si toutefois l'on peut appeler ainsi le retrait d'un mandat; en Brunswick, Mecklemburg, Oldenburg et Schaumburg-Lippe, les fonctions du ministère public, sauf

celles de procureur supérieur, sont déléguées par le souverain à des juges qui restent magistrats, dotés comme tels de l'inamovibilité, mais pouvant en tant que procureurs d'Etat être destitués. Leur droit à un siège de juge est, pour ainsi dire, suspendu pendant qu'ils exercent ces fonctions ; il reprend naissance dès qu'ils les quittent, et un traitement continue à leur être dû depuis ce moment jusqu'à leur nomination à un tribunal.

Ne pourrait-on pas à bon droit traiter d'inamovibles dans un sens large ces officiers du ministère public que la constitution allemande a si bien fortifiés contre les arbitraires du pouvoir ?

Mais on a été plus loin, on a voulu protéger leur indépendance contre les tentations de l'avancement, en imaginant l'augmentation de leurs traitements sur place, sans changement de poste.

En Prusse, elle se fait à l'ancienneté par classe de 750 francs pour les procureurs supérieurs et les premiers procureurs, de 375 francs pour les procureurs d'Etat. En Bavière, cet accroissement a lieu d'une façon pour ainsi dire automatique ; de cinq ans en cinq ans, le chiffre des appointements est de plein droit augmenté. Excellent moyen de ralentir le zèle ! Laissez tourner les aiguilles, l'heure sonnera sans que vous vous donniez aucune peine. Mais aussi gage assuré de récompense pour les longs services.

On ne peut pas louer avec moins de réserves une institution qui, si elle permet au ministre de

rémunérer des travaux exceptionnels, peut aussi singulièrement mettre en doute le désintéressement du ministère public ; je veux parler des gratifications qui peuvent leur être accordées par le gouvernement dans certains pays.

La mise à la retraite est volontaire ou forcée. 65 à 70 ans d'âge, 40 à 50 années de services, ou des infirmités graves survenues avant ce temps justifient cette mesure ou leur donnent ce droit. Si la demande n'est pas spontanée, une mise en demeure du supérieur immédiat, bientôt suivie d'une enquête, précède la décision du Souverain ou du ministre de la justice, mais il n'est pas besoin, comme pour les magistrats, d'une procédure judiciaire et d'un jugement.

Une pension leur est allouée, pour laquelle aucune retenue n'a été faite sur leurs traitements (1) pendant leur activité de service.

(1) Sauf en Bavière, où un droit est perçu à chaque nomination sous le titre d'impôt de secours (*Unterstützungsabgabe*).

Titre II. — LA RUSSIE

Quoique moins savamment réglementée que dans l'Empire allemand et n'ayant pas, malgré des tâtonnements et des modifications successives, atteint le degré de perfectionnement désirable, l'organisation des attachés en Russie sollicite néanmoins notre attention, tant par les efforts qui ont été tentés, que par le caractère particulier de ce peuple, longtemps regardé comme asiatique. Il s'ouvre peu à peu aux institutions de l'Europe. Les changements y sont brusques, de l'ancien, disons mieux, de l'antique au moderne ; mais ces révolutions ne sont pas marquées par des commotions populaires. Un pouvoir autocratique et respecté adopte sans formalités ni délais les améliorations qu'il a résolues et fait accepter docilement ce qu'il a adopté.

Aussi ses institutions ne peuvent-elles pas, pour la plupart, revendiquer une haute antiquité, mais la paternité d'un État voisin, souvent même de plusieurs États, car tous sont consultés.

Il en a été ainsi pour son Code d'organisation judiciaire, qui ne date que d'hier. Ceux qui l'ont rédigé avaient parcouru les tribunaux des autres pays, de France et d'Allemagne notamment.

A ces divers titres, l'étude de son ministère public devait trouver place ici et pourra présenter quelque intérêt.

CHAPITRE I

Organisation judiciaire

La loi d'organisation judiciaire, publiée en 1864 dans le recueil qui porte le nom de *Codes d'organisation judiciaire de l'empereur Alexandre VII* (oukaze au Sénat dirigeant du 17 avril 1884), a réglementé l'accès aux fonctions du ministère public.

Mais, avant d'aborder cette question, jetons un coup d'œil sur les juridictions que cette loi a instituées.

Il nous sera facile d'avoir une idée du temple de la justice russe. « Le plan du nouvel édifice, dit M. Anatole Leroy-Beaulieu, est si fidèlement copié sur notre Palais-de-Justice que nous n'avons pas besoin d'en décrire la distribution; c'est celle de nos propres tribunaux depuis la Révolution. On y trouve toute notre organisation à triple étage, nos tribunaux de première instance, nos Cours d'appel, notre Cour de cassation. On y rencontre nos juges et nos avocats, nos procureurs et notre jury. »

Les tribunaux russes sont divisés en deux

grandes catégories absolument indépendantes, nettement séparées dans les articles du Code (titre I et titre II, livre I), ayant un mode différent de recruter leurs magistrats, n'ayant aucun contact ensemble et ne trouvant un point commun que dans le Sénat dirigeant, juridiction suprême établie au-dessus de l'une et de l'autre : les justices de paix et les tribunaux ordinaires.

Chaque district, division administrative figurant à peu près un arrondissement, forme ce que l'on appelle un arrondissement de justice de paix ; il est divisé en cantons, dans chacun desquels siège un juge de paix (art. 12 et 14), choisi parmi les propriétaires d'immeubles par l'assemblée de district, composée des représentants de toutes les classes de la population.

L'assemblée des juges de paix est tribunal d'appel et de cassation des sentences de chacun de ses membres.

Cette organisation n'est plus générale à tout l'empire depuis la loi du 12 juillet 1889, qui a établi dans les provinces les chefs cantonaux, fonctionnaires administratifs et judiciaires, chargés d'exercer les fonctions de juges de paix dans les campagnes et de surveiller l'administration communale, et les juges urbains dans les villes avec des attributions exclusivement judiciaires.

Mais ni les uns ni les autres n'ont une compétence aussi étendue que celle des juges de paix qui les ont précédés. Les plus grosses questions sont

réservées au membre du tribunal d'arrondissement délégué dans chaque district.

Dans cette nouvelle institution l'appel et le recours en cassation sont portés devant les deux sections du *siezd* (commission de district). Un recours en annulation est en outre admis devant les comités provinciaux (*gubernskia prisoutstvia*) établis au chef-lieu de la province. Et ce n'est pas le dernier degré d'instance, car leurs décisions peuvent encore être annulées par le Sénat (art. 129).

Les tribunaux ordinaires nous demanderont moins de développements.

La juridiction de première instance est celle des tribunaux d'arrondissement, expression qui ne donne aucune idée de l'importance de leur ressort ; il s'étend au-delà du district sans atteindre les limites de la province ; d'autre part il ne correspond pas à l'arrondissement de justice de paix qui ne dépasse pas le district.

Il y a des cours d'assises avec des jurés et des magistrats délégués du tribunal d'arrondissement. L'étendue des juridictions du second degré ne correspond pas non plus à une division administrative : plusieurs provinces en appellent aux cours judiciaires des jugements des tribunaux d'arrondissement. Leurs sièges sont établis dans dix villes : Saint-Pétersbourg, Moscou, Odessa, Saratow, Kazan, Tiflis, Kiev, Vilna, Varsovie.

Enfin, au-dessus de ces deux catégories de tribunaux (justices de paix et tribunaux ordinaires)

est établi le Sénat dirigeant, qui joue le rôle de Cour de cassation avec ses deux départements de cassation (civil et criminel), de Cour des comptes, de tribunal des conflits, de tribunal administratif, de juridiction disciplinaire et de Haute cour de justice avec ses audiences réunies et ses assemblées générales.

Mentionnons pour être complets les tribunaux de *volost*, tribunaux de paysans, jugeant suivant la coutume au civil et au criminel et appliquant encore des peines corporelles.

Telle est l'organisation judiciaire dont la loi de 1864 a doté la Russie. Voyons maintenant le régime qu'elle impose à ceux qui désirent occuper le siège du ministère public.

CHAPITRE II

Recrutement

Le nom de candidat aux fonctions judiciaires est un titre, le premier échelon des dignités judiciaires, de même que le nom d'aspirant est le premier grade de notre marine, en sorte que l'on n'a plus de mot pour désigner ceux qui se destinent à ces carrières.

Ceux qui désirent obtenir ce titre de candidat et occuper cette situation qui est plutôt un noviciat qu'un premier grade, doivent avoir fait des études juridiques dans un établissement d'enseignement supérieur ou ailleurs et posséder un diplôme en faisant foi.

Ils se font présenter par les présidents des tribunaux d'arrondissement aux premiers présidents des cours judiciaires, ou s'adressent directement à ces derniers.

Ce sont eux qui les nomment « après entente avec les procureurs près les cours » dit l'art. 407. Cet article et les suivants qui ont trait à notre question ont été modifiés, par une loi du 24

décembre 1891. La loi de 1864 n'avait pas atteint le but que ses rédacteurs s'étaient proposé en rédigeant le chapitre III. Ils voulaient établir un noviciat aux fonctions judiciaires ; les candidats nommés par le 1^{er} Président et placés près des magistrats en fonctions s'initiaient aux divers actes de la profession et devaient ajouter à la science acquise dans les Universités l'expérience de la pratique.

Ce système, d'après les auteurs russes, pouvait réussir à deux conditions : il fallait soustraire les candidats aux exigences du service et aux nécessités de la vie. Les rédacteurs de la loi n'avaient prévu ni l'une ni l'autre de ces conditions. La plupart des présidents et procureurs, charmés de trouver des auxiliaires dans les candidats, les chargeaient de travaux sans s'inquiéter si ces occupations leur serviraient à acquérir la pratique des affaires.

Il y en avait bien quelques-uns qui prenaient à cœur leur rôle d'éducateurs des jeunes générations de magistrats, de même qu'il y avait bien des candidats possédant des ressources personnelles suffisantes pour subvenir à leur entretien ; mais l'Etat ne leur assurant pas leur pain de chaque jour, le plus grand nombre se voyaient contraints de le chercher dans les travaux rétribués des greffes et des parquets, travaux ayant peu de rapport avec leurs occupations futures.

Ainsi le but n'était pas atteint, l'apprentissage judiciaire ne s'accomplissait pas.

On porta remède à l'une de ces plaies, mais bien imparfaitement, en 1875.

Il fut permis au ministre de disposer en faveur des candidats d'une somme de 68.400 roubles (273.600 francs); disons plutôt que c'étaient les présidents et procureurs qui pouvaient en disposer, car elle était impartialement répartie entre eux, sans que l'on s'inquiât du nombre de candidats qui leur étaient attachés, sans même rechercher s'ils n'en avaient aucun. 300 roubles (1200 francs) étaient alloués aux présidents et procureurs d'arrondissement, 500 à 600 roubles aux présidents et procureurs des cours judiciaires (2.000 à 2.400 fr.).

Avec une pareille répartition, on ne favorisait pas le mérite; on arrivait à donner une petite somme aux candidats attachés aux juridictions qui en possédaient le plus; celui qui se trouvait attaché seul à un petit tribunal d'arrondissement, touchait les 300 roubles qui l'aidaient à vivre honnêtement, tandis qu'un autre, attaché à une cour, situation qui paraîtrait plus enviable et devait être réservée aux plus capables, ne recevait qu'un traitement dérisoire.

Quant au défaut d'éducation pratique on ne s'en était pas inquiété.

Le remède n'était pas pire que le mal, mais il n'était pas suffisant.

On aurait pu tirer parti de cette situation, en

répartissant les candidats suivant leur mérite dans l'ordre inverse de l'importance des juridictions. Ce n'est pas ainsi que procéda la loi du 24 décembre 1891, promulguée en vue de faire disparaître les deux vices du système de 1864 ; elle distingue les candidats supérieurs et les candidats inférieurs. On ne peut passer de la deuxième classe dans la première avant dix-huit mois. Il faut en outre que les candidats aient obtenu « de la Cour ou du tribunal une attestation comme quoi ils ont acquis une pratique suffisante pour pouvoir procéder par eux-mêmes à des travaux judiciaires » (art. 409).

Les candidats doivent faire des diligences pour obtenir ce certificat ; ils ne pourraient y prétendre avant les dix-huit mois fixés plus haut, mais ils seraient relevés de leurs peu lucratives fonctions, si dans les quinze jours après l'expiration de leur deuxième année de services (ou de leur troisième année, si des raisons graves autorisent cette prorogation), ils ne faisaient des démarches à cet effet.

Les magistrats trouvent dans l'octroi de cette attestation une porte de sortie pour les sujets qui feraient preuve d'inaptitude aux fonctions judiciaires. C'est aussi un moyen de stimuler les candidats dans l'accomplissement de leur stage et d'engager les magistrats à leur faire employer utilement ce temps. D'ailleurs l'article 412 dit positivement que les présidents et procureurs sont

chargés de la direction de leurs travaux et de leur surveillance.

Ainsi l'on peut espérer que leur éducation professionnelle sera régulièrement faite. Le législateur n'a voulu accorder de traitement qu'aux candidats supérieurs, or ces favorisés ne sont que 180 sur plus de 4.000 ; ce n'est, on le voit, que le petit nombre, constate en gémissant le comte Kapnist, qui pourra profiter des avantages de la loi de 1891. Cependant les candidats inférieurs ne sont pas complètement abandonnés ; un secours de 30.000 roubles (120.000 fr.), leur est accordé, mais, défense est faite au ministre de dépenser plus de 400 roubles par an et par candidat. Ce mode de répartition est plus intelligent que celui de 1875, mais la somme allouée est plus de moitié moindre.

Les candidats supérieurs ont leur vie matérielle assurée par un traitement de 600 roubles (2.400 fr.). C'est plus que suffisant pour des jeunes gens qui ne sont pas chargés de famille ; la moitié même aurait suffi ; nous disions plus haut qu'à notre humble avis le candidat qui, faute de concurrents, avait la chance de toucher 300 roubles, pouvait vivre honorablement, pourquoi la loi n'a-t-elle pas étendu cette bonne fortune à tous les candidats, au lieu de diviser en deux étapes le chemin qui conduit aux fonctions judiciaires ? Peut-être me dira-t-on qu'en se montrant si parcimonieuse, la loi semble exiger indirectement des conditions de fortune qui soient pour elle un gage d'indépendance, d'hono-

tabilité et de bonnes traditions ; mais alors il ne fallait pas se plaindre de la loi de 1864, ni opérer les réformes de 1875 et de 1891. En recourant à ces modifications le législateur s'est donné tort, ou s'est montré illogique et en les faisant d'une façon imparfaite, il n'a pas affermi son œuvre.

Les 180 candidats supérieurs sont disséminés sur toute la surface de la Russie, sauf dans le ressort de Tiflis, c'est-à-dire le Caucase, qui a une organisation judiciaire spéciale.

Il y en a 25 dans le ressort de Saint-Petersbourg, 31 dans celui de Moscou, 24 dans celui de Varsovie, 11 dans celui de Vilna, 19 dans celui de Kiev, 27 dans celui de Kharkow, 17 dans celui d'Odessa, 10 dans celui de Saratow, 16 dans celui de Kazan.

C'est au président de la cour à les répartir comme il l'entend dans son ressort après avoir pris l'avis du Procureur de la Cour, mais il ne doit pas en attribuer moins de deux à chaque tribunal d'arrondissement.

Le président de ce tribunal fait à son tour une autre répartition avec l'aide du procureur.

Les chancelleries des cours, des tribunaux et des parquets, les archives notariales, les bureaux des juges d'instruction, des substituts et des membres des tribunaux d'arrondissement délégués au district pour juger les affaires les plus importantes déferées dans l'ancien système aux juges de paix, sont autant de champs ouverts à leur

activité et aussi à celle des candidats inférieurs.

Cependant les candidats supérieurs peuvent être chargés de certaines fonctions spéciales : celles de juges d'instruction ou de juges urbains qui leur sont confiées par l'assemblée générale du tribunal d'arrondissement ; celles de substitut du procureur près le tribunal d'arrondissement auxquels ils peuvent être appelés par le procureur de la cour après entente avec le premier président. Ils sont même à la disposition des prévenus et des plaideurs malheureux ; l'article 416 dit : « qu'à défaut d'avocats, les présidents des tribunaux peuvent confier aux candidats supérieurs la défense des prévenus en matière criminelle, et dans les localités où il n'y a pas de conseil des avocats, la défense des intérêts des plaideurs admis à l'assistance judiciaire. »

Voilà qui est bien fait pour dresser les candidats à la pratique judiciaire et vaut mieux à tous égards que l'obscur et infructueux travail des parquets. Après 18 mois passés dans la classe des candidats inférieurs et autant dans celle des candidats supérieurs le futur magistrat doit être rompu aux affaires.

Remarquons que la loi exige le même minimum de stage dans la première période que dans la seconde, elle clôt l'une comme l'autre par une attestation délivrée par l'autorité compétente.

Suivons le candidat au seuil de la carrière.

Après un an et demi de travail, le candidat

supérieur a obtenu du président à la disposition duquel il a été mis un « certificat attestant qu'il a fait preuve, dans le service, de connaissances judiciaires (art. 417). »

D'autres conditions de temps et de capacité sont en outre exigées.

Il faut d'abord être Russe ; ensuite ne pas être dans un des cas d'exclusion de l'art. 201 :

« Ne peuvent être nommés aux fonctions judiciaires :

1° Ceux qui sont en état de prévention ou en état d'accusation pour crimes ou délits ; ceux qui, par décision judiciaire, ont été condamnés à l'emprisonnement ou à une peine plus rigoureuse pour acte illégal, et ceux qui, ayant été traduits en jugement pour crimes ou délits entraînant la même peine, n'ont pas été acquittés par décision judiciaire ;

2° Ceux qui ont été expulsés du service public par jugement, soit de l'ordre ecclésiastique pour inconduite, soit des corporations et des assemblées de la noblesse par décision des corps auxquels ils appartiennent ;

3° Les débiteurs insolvables ;

4° Les prodigues en curatelle. »

Quant aux conditions de temps, voici comment elles sont réglées : quatre ans de service sont exigés pour la nomination au poste de substitut près le tribunal d'arrondissement ; 6 ans pour les fonctions de procureur près le tribunal d'arron-

dissement et de substitut du procureur près la Cour ; 8 ans pour celles de procureur près la Cour ou de substitut d'un procureur supérieur ; 12 ans pour celles de procureur supérieur.

En supposant donc que notre candidat n'ait pas dépassé le minimum de temps de service exigé dans chaque classe, il n'aurait encore travaillé que trois ans pour la justice et devrait attendre un an encore pour être nommé substitut d'un procureur d'arrondissement.

Il n'est pas du reste indispensable de suivre la filière que nous avons indiquée, pour parvenir au siège du ministère public. La loi n'exige pas comme condition inéluctable que les substituts aient parcouru les deux étapes du noviciat professionnel qu'elle a voulu instituer, mais elle veut qu'ils aient l'expérience des affaires et elle croit en avoir la preuve dans la pratique du barreau, aussi a-t-elle « assimilé l'exercice de la profession d'avocat à la pratique judiciaire » (art. 210 et sa remarque). De sorte qu'un avocat qui a passé six ans dans sa profession, par exemple, peut être nommé procureur près un tribunal d'arrondissement.

MODE DE NOMINATION

L'autorité, à laquelle est dévolu le droit de nommer aux postes du ministère public, varie suivant deux degrés.

Le ministre de la justice présente, l'Empereur nomme par un oukaze les procureurs supérieurs près les départements de cassation du Sénat et son assemblée générale et leurs substituts ; les procureurs près les cours et leurs substituts ; et les procureurs près les tribunaux d'arrondissement.

C'est le ministre de la justice qui nomme les substituts des procureurs d'arrondissement, mais sur la présentation du procureur de la cour judiciaire.

La nomination est notifiée à l'intéressé et un délai d'un mois pour se rendre à son poste lui est accordé, augmenté d'un jour par 50 verstes pour ceux qui se trouveraient à plus de 100 verstes de leur nouvelle résidence.

Si au bout de ce délai ils ne se sont pas rendus à leur poste, l'assemblée générale du tribunal auprès duquel ils sont nommés est appelée à délibérer sur leur cas et, suivant l'avis qu'elle émet, ils sont ou ne sont pas « considérés comme non acceptants et relevés de leurs fonctions » (art. 228).

Le serment est exigé, mais seulement à l'entrée de la carrière, lors de la première nomination (1) ; cependant il serait renouvelé par le membre du ministère public qui serait appelé aux fonctions de juge, car la formule du serment des juges

(1) C^{te} Kapnist *Code d'organisation judiciaire de l'empire de Russie*, Paris 1893, p. 149 note sous l'art. 223. — Avis du Conseil de l'Empire du 21 oct. 1857.

est spéciale. Il est politique et porte en tête de ses engagements la fidélité à l'empereur. Il est prêté, en présence de tout le tribunal ou de toute la cour réunie en audience publique, devant un pope sans distinguer si le récipiendaire est schismatique russe, catholique ou protestant.

PRÉROGATIVES

La collation des fonctions du ministère public entraîne des droits et prérogatives de diverses natures : droits corporatifs et avantages pécuniaires, récompenses.

Parlons d'abord du traitement qui est le plus important des avantages qui découlent de la fonction. Il est calculé sous trois rubriques : le traitement proprement dit, l'indemnité de vivres, l'indemnité de logement ; de sorte que l'État est censé loger et nourrir le fonctionnaire et lui donner encore une gratification en reconnaissance de ses services. Nous donnons le total de ces chapitres, croyant inutile d'entrer dans ces détails budgétaires (1).

(1) Par exemple, un procureur supérieur reçoit 3.000 r. de traitement proprement dit, 2.000 r. comme indemnité de vivres et 2.000 r. à titre d'indemnité de logement. — Kapnist, *op. cit.*, p. 314-315.

Les procureurs supérieurs reçoivent.	7.000 roubles (28.000 fr.)
Les substituts de procu- reur supérieur	4.500 » (18.000 fr.)
Les procureurs près les Cours judiciaires	5.000 » (20.000 fr.)
Les substituts des procu- reurs près les Cours.	4.000 » (16.000 fr.)
Les procureurs près les Tribunaux d'arrondissement.	3.500 » (14.000 fr.)
Les substituts des procu- reurs près les Tribunaux.	2.000 » (8.000 fr.)

Il faut ajouter à ces chiffres les indemnités qui sont payées à ces magistrats en cas de déplacement pour affaires du service ou quand ils changent de poste ; dans ce dernier cas, ils reçoivent « outre les frais de route et sans égard à la distance » (art. 245) une allocation de 150 à 500 roubles, dont le taux est fixé par le ministre de la justice

Leur retraite est assurée par une pension payée par l'État, sans préjudice d'autres arrérages qui peuvent leur échoir, ainsi qu'à leurs veuves et à leurs orphelins, sur la caisse d'éméritat judiciaire. Nous ne pouvons entrer dans le détail de cette institution, créée « afin d'attirer dans la carrière judiciaire et d'y retenir par des avantages pécuniaires les personnes les plus recommandables par leurs qualités morales et leurs connaissances spé-

ciales » ; qu'il nous suffise de dire que, « pour y avoir droit, il faut avoir servi dans l'administration judiciaire au moins 25 ans et avoir fait à cette caisse pendant 10 ans au moins des versements de 4 % du traitement » (1).

Les droits corporatifs les plus importants sont la noblesse héréditaire, la noblesse personnelle et la bourgeoisie honoraire.

Les supérieurs hiérarchiques peuvent présenter au czar les fonctionnaires qui ont déployé d'éminentes qualités dans leurs charges et réclamer pour eux l'une des récompenses dont nous donnons la liste :

1° L'expression de la haute bienveillance de Sa Majesté Impériale ;

2° Les grades (*tchine*) ;

3° Les décorations ;

4° Les concessions temporaires et les donations de terres ;

5° Les présents faits au nom de S. M. I. ;

6° Les gratifications en argent.

Leurs noms seuls indiquent assez en quoi elles consistent, mais les grades n'éveillent qu'une idée confuse dans notre esprit. La collation d'un grade est une faveur évidemment, mais comment constitue-t-il une récompense pour les membres de l'ordre judiciaire ?

Ici un mot d'histoire est nécessaire.

(1) Kapnist. *op. cit.*, p. 320.

Les gens de qualité, comme on aurait dit en France, se croyaient le droit d'occuper les plus hautes positions tout simplement parce qu'ils étaient de la lignée de ceux qui les avaient occupées auparavant et ils auraient cru déroger et faire déchoir avec eux leur famille, en acceptant des fonctions qui les auraient placés « sous l'autorité d'un supérieur d'origine moins illustre ou à côté d'un collègue également de moindre origine ».

Avec de pareils préjugés l'administration de l'Etat devenait singulièrement épineuse et tout fut mis en œuvre pour les déraciner.

Mais les souverains eurent beau décider qu'il n'en serait désormais plus rien, le tzar Fédor alla même jusqu'à brûler en 1682 les registres des états de services des familles, ce fut en vain ; il fallut le bras énergique et violent du czar réformateur pour renverser une tradition qui s'était implantée avec toute la force qu'ont les coutumes en Russie.

Pierre-le-Grand dressa en 1722 le tableau des rangs dans lequel les fonctionnaires depuis l'enseigne d'infanterie et au civil le régistrateur de collège, jusqu'au feld-maréchal, à l'amiral, au chancelier de l'empire, sont distribués en 14 classes.

Leur nombre n'a pas changé depuis, mais l'économie du système a été bouleversée : d'abord ces classes ne donnent plus les mêmes préro-

gatives, ainsi toutes possédaient autrefois la noblesse héréditaire, maintenant il faut en avoir monté bien des degrés avant d'y prétendre.

De plus sous les règnes d'Elisabeth et de Catherine II une scission s'opéra entre les grades et les fonctions par ce fait que l'on admit « l'avancement en grade basé sur la condition d'un certain nombre d'années passées dans un grade. » De sorte que ce n'est plus la fonction qui donne au titulaire son grade, mais il faut avoir le grade pour prétendre à la fonction

Nous voyons alors comment le grade est une récompense, il donne à celui qui en est gratifié les privilèges afférents au degré, notamment le droit d'être appelé le cas échéant à des fonctions plus élevées (1).

En résumé, disons avec M. Kapnist, qu'« en Russie les fonctionnaires civils ont des grades comme les militaires ; d'autre part, les fonctions sont réparties en classes ; le grade du fonctionnaire doit ainsi correspondre plus ou moins à la classe de la fonction (2) »

Les procureurs supérieurs appartiennent à la quatrième classe ainsi que les procureurs près les cours judiciaires ; tous les autres membres du ministère public sont rangés dans la cinquième classe, sauf les substituts du procureur près le tribunal

(1) Notons que pour les magistrats assis ce système de grades n'est pas appliqué, art. 236, p. 155, note, et 314, note.

(2) *Op. cit.* p. 314

d'arrondissement qui sont relégués à la sixième classe (1).

Maintenant que nous connaissons les conditions d'entrée et le mode d'avancement dans la carrière judiciaire, et que nous avons jeté un regard d'ensemble sur l'édifice de la justice, franchissons-en le seuil et étudions l'organisation des parquets.

(1) Kapnist. *Op. cit.* Appendice IV, p. 315.

CHAPITRE III

Organisation des Parquets

Il n'y a qu'un procureur général, c'est le ministre de la justice chef de tout le ministère public russe.

Les chefs de parquet portent le titre de procureur ou de procureur supérieur, encore ce dernier titre est-il octroyé moins libéralement qu'en Allemagne. Seuls le portent les procureurs qui sont à la tête des trois parquets du Sénat ainsi constitués :

Près le département civil de cassation siège un procureur assisté de neuf substituts ;

Près le département criminel un procureur et onze substituts ;

Près l'assemblée générale de cassation du Sénat un procureur et deux substituts. Ce procureur est également chargé de défendre les intérêts de l'Empire devant l'audience réunie des départements de cassation et du premier département, et devant la haute audience disciplinaire.

Tous ces parquets jouent un rôle analogue à celui de notre Cour de cassation, mais celle des

Russes est fractionnée en trois cours avec un ministère public particulier pour chacune.

Les avocats généraux sont inconnus en Russie, pas plus devant la Cour suprême que près des Cours judiciaires il n'y a de ces fonctionnaires élevés au-dessus des autres substituts et chargés spécialement de porter la parole aux audiences, alors que les autres auxiliaires du procureur se partagent le travail intérieur du parquet.

Nous avons dit que les officiers du ministère public qui dirigent l'exercice de l'action publique près des cours judiciaires, n'ont pas d'épithète honorifique servant à les distinguer des autres.

La Russie est divisée en 10 ressorts de cours judiciaires qui sont : Saint-Petersbourg, Moscou, Kharkow, Odessa, Kiew, Kazan, Saratow, Vilna, Varsovie et Tiflis.

Les substituts sont au nombre de 6 à Saint-Petersbourg et ne sont que 3 à Tiflis. Ce sont les deux chiffres extrêmes.

Ils sont bien plus nombreux auprès des procureurs des tribunaux d'arrondissement. Leur nombre s'élève jusqu'à 21 à Saint-Petersbourg et à Moscou, il ne dépasse pas 2 à Tchérépovetz et à Vélikié-Louki, deux petits tribunaux du ressort de Saint-Petersbourg; en général ils sont 5 ou 6, leur moyenne atteint donc le maximum des substituts près des cours judiciaires et cela s'explique par le fait que les parquets des tribunaux de première instance sont obligés d'envoyer des substituts aux chefs-lieux

des assemblées de paix qui se tiennent dans chaque district. Les règlements prescrivent de confier ces missions aux plus anciens, afin de laisser les plus récemment nommés sous la direction plus prochaine du procureur.

C'est à lui à faire ces délégations et à désigner le lieu de leur résidence ; il ne peut pas conserver près de lui plus de 2 substituts dans les tribunaux de 3^e et 4^e classe, plus de 4 dans les tribunaux de 2^e classe (1).

Les substituts sont tenus d'habiter dans les cantons qui leur sont assignés. « La résidence dans les cantons éloignés est prise en considération par le ministre de la justice pour les promotions futures ». Circ. du min. just. 14 août 1879.

Les rapports entre les membres du ministère public doivent être empreints du respect dû par les inférieurs aux supérieurs, de la courtoisie entre collègues. Les chefs de parquet adressent des *prescriptions* à leurs substituts ou aux procureurs placés sous leurs ordres, ceux-ci leur présentent des *rapports*. Entre collègues les correspondances prennent le nom de *communications*.

La hiérarchie est établie comme en France entre tous les officiers du ministère public. Les substituts dépendent des procureurs. Les procureurs près les tribunaux d'arrondissement sont soumis aux procureurs près les cours judiciaires. Les procureurs

(1) Cette division des tribunaux en classes, à l'inverse de ce qui se passe en France, n'influe en rien sur le traitement des magistrats.

supérieurs n'exercent pas sur tous les parquets de la Russie un pouvoir de commandement, ils n'ont même pas le droit de surveillance qu'a le procureur général de la Cour de cassation française; ils n'ont autorité que sur leurs substituts.

Le ministre de la justice a immédiatement sous ses ordres les procureurs supérieurs et les procureurs près les cours judiciaires.

C'est dans le même ordre qu'est organisé la surveillance; le procureur près le tribunal d'arrondissement l'exerce sur ses substituts; le procureur près la cour judiciaire en a l'exercice dans son ressort, enfin le ministre de la justice, procureur général, surveille tout le ministère public de l'Empire.

« Il a le droit de réclamer de tous les fonctionnaires de l'ordre judiciaire, dit l'art. 254, qu'ils fournissent les renseignements et explications qui lui sont nécessaires et dans les cas urgents qu'ils les présentent en personne. »

Il est en outre informé par les tribunaux des illégalités commises par les membres du ministère public.

En effet les tribunaux et les parquets se surveillent réciproquement.

Les tribunaux n'ont pas le droit de contrôler les actes des procureurs, mais ils doivent en dénoncer les irrégularités aux autorités compétentes.

Les membres du ministère public de leur côté doivent veiller au maintien et à l'application de

la loi, ils doivent assister aux audiences et s'ils découvrent dans les actes de leur tribunal ou de leur cour des faits répréhensibles, de même que s'ils constatent quelque lenteur dans l'expédition des affaires, « suivant l'importance du cas, ou bien, ils en informent les présidents desdits tribunaux, ou les défèrent à l'examen du tribunal, ou les dénoncent par voie hiérarchique aux procureurs des cours judiciaires qui, de leur côté, en réfèrent au ministre de la justice » (art. 253).

La loi a cru trouver dans cette mutuelle surveillance une garantie pour le respect de ses prescriptions, la sauvegarde des intérêts de l'État et des particuliers. C'est, du reste, le propre de l'administration russe de multiplier les moyens de contrôle. « Nulle part, peut-être, la surveillance n'a été poussée aussi loin, dit M. Anatole Leroy-Beaulieu, nulle part l'État n'a montré une telle méfiance de ses agents et n'a pris plus de garanties contre leurs fautes » (1).

Néanmoins il ne faudrait pas croire que les membres du ministère public dépendent en quelque façon des magistrats : « Ni les tribunaux, ni leurs présidents, dit l'art. 252, n'ont à entrer dans l'examen des actes du ministère public ».

Une surveillance plus générale peut être exercée par le czar sur l'administration de la justice dans

(1) Anatole Leroy-Beaulieu. — *L'empire des tsars et des Russes*. Paris 1893, T. II, ch. III, p. 121.

son vaste empire, grâce au rapport que lui remet chaque année son ministre.

Il est rédigé au moyen des documents qui lui sont adressés par les fonctionnaires judiciaires.

Les comptes rendus suivent la filière hiérarchique avant d'arriver jusqu'à lui ; ceux des substituts et des procureurs près les tribunaux d'arrondissement sont présentés au procureur de la Cour judiciaire ; celui-ci les centralise, y joint le sien et l'adresse au ministre de la justice.

Non seulement les officiers du ministère public rédigent leurs comptes rendus particuliers, mais ils concourent encore à dresser ceux des tribunaux. Ces comptes rendus doivent indiquer sous quelles influences le nombre des causes déferées à la justice a augmenté ou diminué et ce qui a pu ralentir l'expédition des affaires.

La loi a pris soin de régler les rapports du ministère public et des juridictions. Les officiers du ministère public font des réquisitions (*predloženié*) aux juges pour réclamer l'application de la loi, comme aux fonctionnaires de police « pour les recherches et l'instruction préalable ainsi que l'exécution des jugements » (art. 197).

Les tribunaux leur adressent des communications (*soobščenié*) ; les cours correspondent sous forme d'*oukazes* avec les parquets d'arrondissement et en reçoivent des rapports (*donošenié*.)

Le ministère public sert d'intermédiaire auprès des tribunaux auxquels il est attaché pour leur

transmettre les réquisitions des autres parquets et les prescriptions (*predpisanié*) du ministre de la justice qui peut se servir aussi d'ailleurs de l'entremise de leurs présidents (art. 187).

Dans le dépôt de leurs conclusions, les officiers du ministère public sont absolument indépendants. En Russie comme en France, la liberté de la parole est reconnue, l'art. 130 exprime en d'autres termes la vieille maxime : la plume est serve, mais la parole est libre. « Les officiers du ministère public, est-il écrit, en présentant leurs conclusions aux tribunaux, ne doivent obéir qu'à leurs convictions et aux lois en vigueur ».

L'unité et l'indivisibilité du ministère public sont si peu touchés par cette règle, quoi qu'en disent les Allemands, que l'article suivant déclare que le procureur peut remplacer son substitut, de telle sorte que, si pour des raisons d'ordre supérieur, il est utile d'enlever à un membre du ministère public une affaire qui est régulièrement de sa compétence, le procureur près la Cour judiciaire peut spontanément ou sur l'ordre du Ministre de la justice s'en charger ou en charger un autre de ses subordonnés (1). C'est en se basant sur ce principe que le département criminel de cassation a admis le pourvoi du procureur près le tribunal d'arrondissement contre les décisions des assem-

(1) Les règles que l'art. 131 du Code russe tire du principe de l'unité et de l'indivisibilité du ministère public n'ont pas été admises en France. Garraud. *Op. cit.* p. 488, V. *supra*.

blées de paix près desquelles il a été représenté par son substitut (Cass. dép. crim. 1871, n° 280) (1).

Cette unité ne pourrait se maintenir sans une parfaite soumission des membres à leur chef et une rigoureuse discipline.

L'art. 129 prescrit l'obéissance des substituts à leurs procureurs. Ceux-ci doivent suivre la direction de leur supérieur hiérarchique; « les procureurs près les tribunaux d'arrondissement doivent exécuter ponctuellement les prescriptions des procureurs près les cours dont ils relèvent »; une circulaire du Ministère de la justice (2) prend soin de le leur rappeler et elle leur défend de correspondre avec le Ministère autrement que par l'intermédiaire et sous le contrôle du parquet de la Cour. Les procureurs supérieurs et les procureurs près la Cour judiciaire reçoivent directement les ordres du garde des sceaux.

La discipline est comme le corollaire de la dépendance et de la hiérarchie.

Les peines que peuvent subir les officiers des parquets sont de deux sortes : les unes peuvent leur être infligées directement par le Ministre et sans instance judiciaire; ils ne peuvent encourir les autres qu'après un jugement du tribunal disciplinaire.

Le Ministre de la justice ne peut cependant pas appliquer les premières sans avoir interrogé

(1) Cité dans Kapnist, *Op. cit.* p. 102

(2) Du 14 nov. 1866.

le coupable. Il ne peut adresser qu'un avertissement (1) aux procureurs supérieurs, il peut prononcer l'avertissement, la censure et la réprimande contre tous les autres membres du ministère public.

Les retenues sur le traitement et la rétrogradation d'un emploi supérieur à un emploi inférieur (art. 268) doivent être précédées d'une instance disciplinaire.

Devant quels tribunaux est-elle portée ?

Tous les membres du ministère public ne sont pas justiciables de la même juridiction disciplinaire (2).

Le Code avait constitué comme tribunal suprême de discipline les deux départements de cassation du Sénat.

En 1885 a été créée la haute audience disciplinaire composée de 11 sénateurs des départements de cassation qui sont inamovibles et de deux sénateurs révocables du premier département du Sénat.

C'est devant elle que comparaissent les procureurs supérieurs et ceux des cours judiciaires et les substituts des uns et des autres.

(1) « L'avertissement, comme l'indique le mot, n'est pas à proprement parler une peine, c'est plutôt un conseil de s'abstenir de toute négligence ». Kapnist. *Op. cit.* p. 174, note.

(2) Voici comment est réglée la discipline des candidats aux fonctions judiciaires : Ils ne sont jamais justiciables d'un tribunal disciplinaire. Le procureur auquel ils sont attachés peut leur infliger l'avertissement, la censure et la réprimande, et « le premier président de la cour, après entente avec le procureur près cette cour, » peut les frapper de la retenue sur le traitement, des arrêts jusqu'à 7 jours et de la privation totale du traitement fixé par état (art. 448).

Les procureurs des tribunaux d'arrondissement et leurs substituts sont justiciables des cours judiciaires.

S'il y a plusieurs coaccusés, le plus élevé en fonctions entraîne les autres devant le tribunal supérieur dont il relève.

C'est devant ces juridictions qu'ils ont à répondre des négligences relatives à leur service et de toutes les fautes pour lesquelles « la loi sur l'organisation judiciaire et les Codes de procédure civile et criminelle ordonnent des poursuites disciplinaires, » (art. 263).

Il est de principe que l'initiative des poursuites appartient à ceux qui ont le droit de surveillance ; aussi l'art. 272 dit-il qu'elles sont provoquées soit sur l'ordre des présidents, soit sur les réquisitions du ministère public.

Elles se prescrivent par un an à dater de l'acte répréhensible.

La juridiction disciplinaire a une délibération préalable qui tient lieu de l'information du juge d'instruction et de l'acte d'accusation du procureur.

L'inculpé est autorisé à comparaître en personne, mais il ne peut pas envoyer un fondé de pouvoir, s'il ne juge pas utile de prendre part personnellement aux débats.

Les audiences ont lieu à huis-clos.

Ceux qui ont été poursuivis à tort peuvent exiger la publication de leur acquittement dans la *Gazette du Sénat* et le journal officiel de leur province.

L'appel est admis contre les décisions de la cour judiciaire, il est interjeté devant le président qui le transmet à la haute audience disciplinaire. Celle-ci juge toujours en dernier ressort, de sorte que les membres les plus élevés du ministère public, qui ont le privilège de comparaître devant elle, sont privés de deux degrés de juridiction.

Telle est l'organisation du ministère public en Russie. Comme nous l'avions annoncé, il ressemble par bien des côtés autant à celui de la France qu'à celui de l'Allemagne, malgré des différences capitales qui le distinguent nettement de l'un et de l'autre.

On trouve encore des dispositions analogues à celles des lois françaises et du code allemand en Italie et en Espagne, notamment au point de vue des concours et du stage. L'organisation que ces deux Etats ont imposée à leurs candidats aux fonctions judiciaires serait utilement comparée à celle que l'Allemagne a adoptée et aux essais de concours qui ont été tentés en France.

Le manque de renseignements précis nous empêche, bien à regret, de leur consacrer à chacun un titre spécial et de faire de leurs lois judiciaires une étude complète. Cependant, nous ne pouvons résister au désir de donner les détails que nous possédons à cause de l'intérêt qu'ils présentent au point de vue de notre sujet.

Ils seront réunis sous une seule rubrique.

Titre III. — LES CONCOURS ET LE STAGE EN ITALIE ET EN ESPAGNE

CHAPITRE I

Italie

L'étude du droit en Italie demande quatre années de scolarité qui ne sont pas affectées comme en France à une série de matières d'un programme spécial (1).

L'étudiant doit s'inscrire à trois cours au moins chaque année, mais il ne lui est pas enjoint de se présenter à la session d'examens suivante pour être interrogé sur les leçons qu'il a suivies. Chaque partie fait l'objet d'une épreuve spéciale. Le candidat répartit comme il l'entend dans le courant de ses études ou accumule à leur fin les 18 ou 20 examens sur les matières de l'enseignement juridique.

(1) Eugène Duthoit. *L'enseignement du droit et des sciences politiques dans les Universités d'Italie*. Paris, 1894.

Il doit encore subir, pour être docteur en droit, l'*esame di laurea*, qui consiste en un travail écrit librement, loin des entraves du concours ou de l'examen. Son œuvre a plutôt les dimensions d'une dissertation que d'une thèse, et elle est loin d'avoir la même valeur (1).

Aussi comprend-on que le gouvernement ne se contente pas du grade du doctorat pour conférer les fonctions judiciaires.

La législation italienne impose le concours aux candidats : son système de recrutement diffère par là de celui de l'Allemagne, mais il s'en rapproche en ce que la première épreuve est suivie d'une seconde qui, cette fois, n'est plus proprement un concours, mais un véritable examen, après un certain temps de stage.

Nous étudierons d'abord quelles sont les conditions ordinaires du recrutement, nous verrons ensuite les quelques exceptions qui sont faites à ces règles.

Les unes et les autres sont contenues dans la loi du 8 juin 1890, sur l'*ammissione et lespromozioni nella magistratura* (2).

Les rédacteurs italiens se sont fortement inspirés de la législation de leur puissant allié de la Triplice ; cependant ils ne semblent pas avoir ignoré l'essai

(1) Duthoit, *Op. cit.*, p. 100 : « Les examinateurs sont ordinairement réduits à se contenter de dissertations hâtivement rédigées, de vulgarisations plus ou moins banales, et à n'exiger ni recherches, ni conclusions personnelles. »

(2) Traduite par M. Henry Prudhomme, *Annuaire de législation étrangère*, 1891, p. 380.

tenté sur ce point par leurs voisins et le décret du 29 mai 1876 rendu sous l'inspiration de M. Dufaure. Ainsi l'épreuve initiale est un concours et non un examen ; de même le ministre est suprême appréciateur de l'admissibilité à concourir, il ne doit admettre que les sujets « d'une moralité et d'une conduite irréprochables. »

Le concours n'est ouvert qu'à ceux qui ont obtenu la *laurea in giurisprudenza* et n'ont pas moins de 21 ans ni plus de 30.

Il s'ouvre à Rome chaque année et roule sur les matières suivantes :

a) Philosophie du droit et histoire du droit italien ;

b) Droit italien ;

c) Droit constitutionnel et administratif ;

d) Droit civil et procédure civile ;

e) Droit commercial ;

f) Droit pénal et procédure pénale.

Aucune autre ville que la capitale ne peut être désignée pour ces épreuves. Il en est autrement en Allemagne, il devait en être autrement en France.

Les épreuves sont écrites et orales. A l'examen oral les candidats peuvent en outre être interrogés sur le droit international et le droit ecclésiastique. Ni l'une ni l'autre des deux parties n'est éliminatoire. Le jugement du jury peut donc porter sur l'ensemble de l'examen avant de prononcer aucune exclusion.

Les sujets du concours ne sont pas pris indif-

féremment dans l'une ou l'autre des matières que nous avons énumérées. Chacune d'elles fait l'objet d'une composition spéciale pour laquelle il est accordé huit heures de travail ; c'est-à-dire qu'une semaine suffit tout juste pour l'écrit.

Six dissertations à corriger par candidat et des interrogatoires à poser à chacun d'eux sur les mêmes matières, plus le droit international et le droit canonique, tel est le travail que la loi italienne impose à un jury moins nombreux cependant que celui qu'avait institué le décret de 1876 en France. Il ne comprend que sept membres choisis, comme ils devaient l'être à Paris, par le ministre pour chaque session, « parmi les magistrats des Cours de cassation et d'appel, les avocats en exercice et les professeurs des facultés de droit » (art. 3).

Les candidats qui ont obtenu la majorité de leurs suffrages « sur chaque matière et au moins les 7/10 des suffrages sur l'ensemble des épreuves », sont « déclarés aptes aux fonctions d'*auditeur* » et peuvent y être appelés par arrêté ministériel.

Toutefois, le nombre des places mises au concours étant restreint et le ministre ne nommant que les premiers, un classement est nécessaire. La loi en règle minutieusement les détails. Il est basé sur le chiffre des points, c'est tout naturel, mais « en cas d'égalité de suffrages, sont préférés les candidats qui ont depuis plus longtemps obtenu le diplôme de docteur, et dans le cas où lesdits

diplômes ont la même date, les candidats les plus âgés. »

D'autres titres de préférence que l'âge ou la date du diplôme auraient pu s'offrir au législateur ; il aurait pu, par exemple, se reporter, comme il le fera plus tard aux examens antérieurs, accorder ses faveurs à ceux qui ont fait les plus brillantes études, remporté les mentions les plus honorables dans leurs examens universitaires (*con pieni voti legali, con lode*).

Ces auditeurs accomplissent un stage de 18 mois au moins, attachés soit à un tribunal, soit à un parquet, soit à une préture.

L'assistance aux audiences leur est imposée pendant les premiers mois, ils peuvent aussi être chargés de traiter certaines affaires « sous la direction du chef du parquet ou de ses substituts. »

Au bout de six mois, des fonctions publiques peuvent leur être confiées ; le procureur du roi peut leur déléguer celles du ministère public auprès des préteurs. Cette disposition de la loi a reçu une approbation unanime. « On évite ainsi, dit M. Camillo Mango, l'inconvénient qui, en Italie, soulevait tant de plaintes, de voir toujours appelé à ce poste un délégué de la sûreté publique » (1).

Après un an et demi passés dans ces occupations, l'auditeur a pu se former aux fonctions judi-

(1) Traduction de M. Henry Prudhomme. — *Bulletin de la Société de législation comparée*, 1890-1891, p. 559.

ciaires et la loi lui permet de se présenter à l'examen qui y donne accès.

Cette deuxième épreuve est toute différente de la première. D'abord c'est un examen et non plus un concours. Il n'exige plus uniquement de la science, mais des connaissances pratiques, la loi l'appelle l'examen pratique. Il comprend aussi des épreuves écrites et orales, mais les premières sont éliminatoires.

Le jury est unique encore ; il se compose, comme celui du concours, de 7 membres nommés chaque année par le ministre ; les avocats et les professeurs en sont éliminés ; les magistrats des Cours de cassation et d'appel doivent exclusivement en faire partie ; seuls ils sont compétents, cela se conçoit, pour apprécier les aptitudes judiciaires des candidats. Ils sont juges à la fois des épreuves orales et des épreuves écrites. Cependant, ces dernières sont subies dans chaque Cour d'appel, « sous la surveillance des chefs de la Cour. »

Cette multiplicité des villes d'examen n'empêche pas que les questions soient les mêmes pour tous. Elles sont au nombre de quatre, prises par le jury romain dans le droit civil, le droit administratif, le droit commercial et le droit pénal, et doivent être traitées chacune sous la forme, soit d'un jugement, soit d'un autre acte judiciaire. C'est la meilleure manière de constater si les auditeurs ont profité de leurs travaux de sta-

giaires et s'ils ont de réelles capacités pour les charges qu'ils convoient.

Les sept membres de la *commission centrale* n'ont plus que quatre compositions à examiner par candidat, tandis que ceux du premier jury en avaient six ; il est permis de croire que, ne devant pas étendre leur appréciation à un aussi grand nombre de dissertations, ils pourront porter un jugement plus sûr ; aussi ne faut-il pas regretter qu'ils aient la faculté d'écarter aussitôt les sujets médiocres. Les auditeurs déclarés admissibles sont convoqués à Rome pour subir les épreuves orales. Ce sont de simples interrogatoires sur les matières qui font l'objet de l'examen écrit. Les exposés oraux, précédés d'une préparation sur un sujet déterminé, que notre décret de 1876 avait institués, n'ont pas été adoptés par le législateur italien. Ayant donné la forme d'actes judiciaires aux compositions écrites, il a pensé sans doute qu'elles feraient suffisamment preuve des qualités de rédaction et de jugement des candidats, et il a voulu que l'épreuve orale eût « spécialement pour but de s'assurer de la connaissance du droit positif dans les matières sur lesquelles portent les épreuves écrites » (art. 7).

La majorité des suffrages dans chaque matière et au moins les 7/10 dans l'ensemble des épreuves sont, comme la première fois, nécessaires pour ne pas être évincé.

Un classement est opéré de nouveau et il est basé,

non seulement sur les notes obtenues dans ce dernier examen, mais aussi sur celles du concours d'auditorat. La commission centrale fait encore entrer en ligne de compte : « les titres personnels de l'aspirant ainsi que les renseignements recueillis, d'après les règles établies par le règlement, sur l'aptitude qu'il a montrée pour les fonctions judiciaires, et sur la capacité, la conduite et le caractère dont il a fait preuve durant le stage » (art. 8).

Voilà un tableau bien difficile à dresser par le jury, et les magistrats qui le composent doivent rarement, dans les arrêts qu'ils rendent tous les jours, former des appréciations aussi délicates.

L'auditeur qui n'aurait pas obtenu le nombre minimum de suffrages exigé, peut se présenter une deuxième fois. S'il échoue encore, il est à jamais exclu du corps judiciaire. Il en est de même de l'auditeur qui, pendant les quatre ans qui suivent son admission au stage, n'aurait pas tenté une seule fois les chances de l'examen pratique (art. 9).

Une indemnité de voyage et de séjour est accordée aux candidats reçus, et un poste d'*adjoint judiciaire* peut leur être accordé aussitôt qu'une vacance se produit.

Le ministre suit sans doute pour ces nominations l'ordre du classement. En attendant, certains d'entre eux peuvent être nommés *vice-préteurs* et recevoir à ce titre un certain traitement. Ces fonctions sont aussi dévolues aux adjoints judiciaires (art. 10), mais ceux-ci peuvent en outre

être appelés à remplir la charge de juge ou de substitut du procureur du roi dans les tribunaux auxquels ils sont attachés.

Cas exceptionnels d'admission dans la magistrature.

— Ils sont contenus dans les articles 4, 15 § 2 et suivants, et 16.

Le premier vise les candidats qui ont fait preuve de qualités éminentes dans le concours. Deux sortes d'avantages leur sont accordés s'ils ont obtenu la totalité des suffrages avec « une déclaration constatant qu'ils ont fait preuve d'un mérite spécial » : une indemnité de 1500 lire leur est aussitôt allouée et le stage minimum de 18 mois est abaissé pour eux à un an.

Un autre genre de concours est organisé à Rome avec un jury recruté de la même façon que le premier, pour les avocats qui exercent depuis six ans, et les professeurs qui ont enseigné le droit pendant trois ans soit à titre de professeur titulaire dans un établissement quelconque de l'Etat, soit à titre d'*insegnante privato* (chargé d'un cours libre) près d'une de ses Universités.

Leurs titres et « leur mérite spécial » ne sauraient pourtant pas couvrir un passé de déshonneur et de vices. Des renseignements précis sont demandés au Conseil de l'Ordre et aux magistrats de leur district sur leur moralité et leur conduite qui doivent être irréprochables (art. 15).

Le concours, qui est à la fois écrit et oral,

consiste en une exposition doctrinale et pratique sur chacune des matières suivantes : droit romain, droit civil et commercial, droit administratif, droit pénal.

Ce n'est plus la forme de réponses à des interrogations que devront adopter les candidats, mais celle d'un exposé. Les épreuves écrites ne sont pas éliminatoires ; les Italiens ont raison de ne pas donner une telle importance à l'écriture. Ni l'oral ni l'écrit ne sont suffisants, pris séparément, pour faire bien juger d'un candidat. Le jugement, pour être complet, doit porter sur l'ensemble. L'écrit permet de se prononcer à l'abri de toute influence, dans le silence du cabinet, loin du charme de brillantes qualités extérieures ; l'oral met face à face le candidat et son juge, et ce dernier achève de former son opinion. De même devant un tribunal, l'instruction sur pièces ne saurait suppléer à l'interrogatoire. C'est l'idée qu'exprimait le rapport sur le concours ouvert à Paris, le 4 décemb. 1876 (1).

Pour bénéficier de ce mode de recrutement exceptionnel, il faut faire preuve de qualités « au-dessus de l'ordinaire ». Le minimum des suffrages exigé est plus élevé : les 8/10, non pas sur l'ensemble, mais sur chaque matière spéciale. Le classement est basé sur ces suffrages et sur les titres présentés. Les premiers sont nommés juges ou substitués jusqu'à concurrence des places mises au

(1) V. nos conclusions.

concours. Ainsi, les magistrats qui profitent de cette voie privilégiée, entrent immédiatement en fonctions actives sans avoir fait le stage d'auditeur et sans être passé par le grade d'adjoint judiciaire.

CHAPITRE II

Espagne

La loi d'organisation judiciaire espagnole du 15 septembre 1870 avait décidé que le recrutement de la magistrature se ferait au concours. Il y a dix ans, paraît-il, que cette disposition n'est plus appliquée.

Il faut être licencié en droit.

Le décret royal du 14 août 1884 a réglementé l'enseignement du droit, il a appliqué le système du ministre Gamaro, modifié par son successeur Pidal y Mon (1).

La licence demande cinq à six années de scolarité. L'étude du droit est précédée d'une année préparatoire, durant laquelle l'étudiant qui n'a guère qu'une quinzaine d'années quand il a conquis son *baccalauréat ès arts*, complète ses connaissances en suivant les cours d'une faculté des lettres.

Les sciences juridiques sont enseignées sous

(1) Louis Selosse. — *L'enseignement du droit en Espagne*, dans la *Revue Générale du droit*. T. IX, 1885, p. 242.

treize rubriques différentes. Chaque matière fait l'objet d'un cours au moins et d'un examen. Une liberté à peu près aussi large qu'en Italie est laissée au candidat pour s'y présenter.

Muni de son diplôme, le licencié qui désire subir le concours des aspirants (nous en parlerons comme s'ils étaient encore usités) (1), se rend auprès du premier président de l'audience (Cour d'appel), s'il se destine à la magistrature assise, auprès du procureur général de l'audience, s'il veut entrer dans le ministère public. Il lui remet des pièces justifiant de son grade universitaire, de son âge de 23 ans au moins, de sa nationalité espagnole, etc.

Il reçoit en échange un certificat d'aptitude s'il remplit les conditions requises ; dans le cas contraire une ordonnance d'exclusion lui est notifiée.

Le procureur général expédie au ministre de grâce et justice le dossier auquel il a joint des détails complets sur la valeur intellectuelle et morale du candidat. Le ministre est un simple agent de transmission, il ne saurait réformer les conclusions du procureur général.

Tous les renseignements et les pourvois qui peuvent être formés dans les cinq jours contre les

(1) Nous ne tenons pas compte non plus des modifications introduites par la *Ley adicional à la Organica del Poder Judicial* du 14 octobre 1882. C'est le système des législateurs de 1870, tel qu'il est sorti de leurs mains, que nous voulons exposer, sans tenir compte des déformations qu'il a subies et qui pourraient diminuer l'intérêt qu'il présente à notre étude.

ordonnances d'exclusions, doivent aboutir à la *junta de examen y de calificación*.

Cette commission, qui siège à Madrid, est composée de la façon suivante quand il s'agit des aspirants à la magistrature du parquet :

Le *fiscal* (procureur général) du tribunal suprême, président ;

Le président du tribunal suprême ;

Deux conseillers ou vice-présidents du tribunal suprême ou de l'audience de Madrid, choisis par le gouvernement ;

Le *Decano* (bâtonnier) de l'ordre des avocats de Madrid ;

3 avocats payant l'une des trois premières cotes de patentes, choisis par le gouvernement sur une liste de 9 noms présentés par le conseil de l'ordre. Deux professeurs titulaires de droit de l'Université de Madrid, désignés par le gouvernement ;

Un secrétaire avec voix délibérative nommé par le gouvernement sur une liste de trois candidats proposés par la commission (1).

Les épreuves, qui sont différentes pour le recrutement des deux magistratures, sont divisées en trois séries.

D'abord un concours écrit pour lequel onze questions sont posées : deux sur les quatre matières suivantes : le droit civil, le droit commercial, le

(1) A. Theurault. *Etude sur l'organisation judiciaire en Espagne* Paris, 1878. — Debacq. *L'organisation judiciaire en Espagne*. Dans le *Bulletin de la Société de Législation comparée*, Juin 1872, p. 221.

droit pénal, la procédure et l'organisation judiciaire; une seulement sur le droit administratif, le droit public et le droit canon.

La deuxième épreuve est orale; elle consiste en un sujet de droit pénal ou d'instruction criminelle, discuté, après trois heures de travail au milieu de tous les livres nécessaires, par trois candidats dont l'un fait l'exposé que les deux autres complètent et critiquent.

Enfin comme troisième exercice on leur demande de rédiger, avec le secours des codes seulement, des conclusions ou un réquisitoire sur une affaire de la cour suprême ou de l'audience de Madrid dont le dossier est mis à leur disposition.

Chaque candidat doit obtenir les suffrages des deux cinquièmes au moins des membres du jury pour être déclaré apte aux fonctions judiciaires et figurer sur la liste dressée par ordre de mérite que la commission dépose entre les mains du ministre, qui la fait publier.

Les aspirants sont attachés à l'audiencia qu'ils ont choisie; ils peuvent la quitter pour une autre avec l'autorisation des procureurs généraux. Ils sont divisés en autant de collèges qu'il y a de cours d'appel, et placés auprès des différentes juridictions du ressort. Ils doivent assister aux audiences et sont tenus à la résidence. Un livret spécial fait foi de leur assiduité. S'ils veulent s'absenter, il leur faut obtenir l'autorisation soit

du procureur général, soit du ministre, suivant le congé qu'ils demandent.

Il leur est interdit de remplir aucune fonction publique ou mandat électif ; ils sont libres de consacrer leurs loisirs aux luttes du barreau. Même avant d'avoir atteint l'âge de 25 ans requis pour les fonctions judiciaires, ils peuvent être appelés par le procureur général à remplir celles de substituts de fiscal de partido (tribunal de première instance) ou d'avocats fiscaux d'audiencia.

Ils sont sous la surveillance des chefs de parquet ; leur fiscal de partido transmet au fiscal d'audiencia et celui-ci au ministre, des notes à leur sujet, dans lesquelles leurs talents et leur conduite sont appréciés.

La *junta de examen y de calificacion* exerce sur tous les *collegios de aspirantes* une surveillance générale ; elle reçoit du ministre les rapports des fiscaux, les examine, et, s'ils ne sont pas favorables, elle peut prononcer contre les aspirants en défaut, et après les avoir entendus, l'une des décisions suivantes :

« 1^o L'exclusion de ceux qui, depuis leur admission, se trouvent dans un des cas d'indignité ou d'incompatibilité prévus par la loi ;

2^o Un ajournement de trois mois à un an, à compter du jour où ils auraient droit à être nommés substituts de ceux qui par leur inconduite, par des fautes commises dans l'accomplissement de leurs fonctions ou par leur manque

d'aptitude, ne seraient point dignes d'entrer dans la magistrature, mais qui cependant sont susceptibles de s'amender ;

3^o L'exclusion définitive de ceux qui ont été ajournés deux fois pour les causes énumérées sous le paragraphe précédent. »

Le minimum de stage n'est pas fixé d'une manière précise ; aussitôt qu'une vacance se produit, les nominations sont faites suivant l'ordre d'un tableau d'avancement.

Si un aspirant se croyait lésé parce qu'il n'est pas nommé à son rang, soit même parce qu'il ne lui a pas été donné le numéro auquel il avait droit sur la liste des aspirants qui est publiée tous les ans dans la *Gazette de Madrid*, il pourrait intenter un recours contre la décision du gouvernement devant le tribunal suprême.

Si cette organisation des aspirants aux fonctions judiciaires peut soutenir avantageusement un rapprochement avec les lois que l'Allemagne, la Russie et l'Italie ont promulguées sur la même question, elle présente aussi bien des analogies avec le système qu'avait rêvé M. Dufaure et l'on pourrait croire qu'elle a inspiré le décret de 1876. Il est même regrettable qu'elle n'ait pas été plus fidèlement copiée en France, que la séparation des candidats aux deux magistratures notamment n'ait pas été opérée ; cet essai de législation n'en aurait été que plus parfait.

Pour ces diverses raisons, elle méritait de nous arrêter quelques instants, avant de passer à l'étude d'une législation totalement différente de celles que nous allons quitter.

QUATRIÈME PARTIE

L'ANGLETERRE

Pays dépourvu de ministère public

Nous abordons l'étude d'un pays dans lequel on chercherait vainement quelque trait de ressemblance avec ceux que nous avons parcourus ; dans lequel n'existent pas ces deux magistratures s'adaptant l'une dans l'autre, ni cette hiérarchie de procureurs et de substituts correspondant aux divers degrés de juridictions.

Par son absence de ministère public, il semblerait au premier abord que l'Angleterre ne méritât même pas d'être mentionnée ici. Il est plus juste, au contraire, de lui réserver une place à part.

Nous venons d'étudier des législations qui ont cru le ministère public indispensable au maintien de l'ordre dans l'Etat.

L'Angleterre l'a jugé inutile, elle n'est pas éprise des avantages de cette institution, ou du moins n'est-elle pas encore parvenue à l'acclimater dans ses brouillards.

Il faut reconnaître, du reste, qu'il faudrait bien le modifier pour l'adapter à son système de cours et de tribunaux superposés et subordonnés plutôt par le temps que par un législateur qui suit un plan méthodique et prémédité.

Il est tout différent des organisations judiciaires établies dans la plupart des Etats du continent. Il a notamment le défaut de ne pas être simple, et il donne plutôt l'impression de la confusion que le sentiment de l'ordre.

De là, grande difficulté pour l'exposer clairement.

Nous dirons un mot cependant de cette organisation si compliquée, avant de passer à l'étude des institutions qui remplissent certaines charges de notre ministère public.

CHAPITRE I

Organisation judiciaire

Le défaut d'ordre, d'harmonie, de symétrie de l'édifice judiciaire de la Grande-Bretagne vient de ce que les Anglais tiennent beaucoup à leurs anciennes institutions et quand elles tombent de vétusté, ils préfèrent les restaurer, y rattacher les constructions nouvelles qu'ils sont forcés de faire, que de bâtir un nouveau palais de justice.

Pour eux antique est synonyme de cher ; « Nil antiquius habeo te » disait déjà Caton (1).

Cette méthode n'a pas été entièrement abandonnée par la loi de 1873, dite *judicature act*, qui a introduit d'utiles réformes.

C'est du roi qu'émane la justice, il est le conservateur de la paix, et celui qui la trouble commet un attentat contre la paix du souverain.

Par le jeu de la constitution parlementaire les prérogatives royales se trouvent partagées.

Il n'y a pas de ministre de la justice, ou

(1) *La Législation criminelle en Angleterre*, par Ed. Laboulaye, dans la *Revue politique et littéraire*. T. I et II.

plutôt celui qui en tient lieu, n'en a pas toutes les attributions ni le nom ; il s'appelle le *lord haut chancelier*. Présenté par le premier ministre et nommé par la Reine, il en reçoit le grand sceau qui est brisé à chaque changement de règne. Membre du cabinet qui l'entraîne dans sa chute, président de la Chambre des lords réunie en assemblée politique ou en cour d'appel, du Comité judiciaire du conseil privé, de la section de chancellerie de la haute cour de justice et de la cour d'appel, il réunit entre ses mains des parcelles des trois pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire.

Les juridictions les plus élevées sont le Comité judiciaire du conseil privé et la Chambre des lords, l'un planant au-dessus de toutes les possessions de l'empire britannique, l'autre dominant les tribunaux de l'Angleterre, de l'Ecosse et de l'Irlande, car il y a une organisation judiciaire spéciale, pour chacune des trois parties du Royaume-Uni. Nous ne nous occuperons pour le moment que de l'Angleterre.

Cette Chambre des lords transformée en Cour suprême ne se compose pas de tous les lords qui en font partie quand elle est la haute assemblée politique du même nom ; elle ne comprend que les lords désignés par la loi sous le nom de *lords d'appel*. C'est une espèce de Cour de cassation qui n'a rien de commun avec la nôtre, elle peut aussi bien juger en fait et en droit qu'en droit seulement.

Cette même Chambre des lords, mais dans ce cas réunissant tous ses membres, constitue une haute Cour politique pour juger sur les réquisitions de la Chambre des communes les accusations de haute trahison et les individus coupables de crimes non prévus par la loi ; c'est aussi devant elle, présidée dans ce cas par un haut sénéchal, *High Steward*, nommé par le souverain, que comparaissent les personnes des deux sexes appartenant à la pairie accusées de trahison ou de crime grave.

La loi de 1873 a institué une juridiction supérieure qu'elle a appelée la *Cour suprême*. Entendons Cour suprême de l'Angleterre seulement, puisque nous avons vu que la Chambre des lords mérite seule la qualification de suprême juridiction du Royaume-Uni.

Cette Cour suprême se compose de deux divisions, la Cour d'appel et la haute Cour de justice. La première juge en appel toute les décisions de la seconde.

Cette dernière est divisée en trois sections, entre lesquelles sont réparties les affaires suivant un règlement de compétence qui répond aux anciennes attributions des tribunaux qu'elles remplacent. Ce sont : la *Section de Chancellerie*, la *Section du banc de la Reine*, la *Section des testaments, divorces et amirauté*.

Le jury est admis au civil, mais n'est pas indispensable.

Toute cause qui ne dépasse pas un certain chiffre peut être portée, si les plaideurs en conviennent, devant l'une des cinquante-cinq *Cours de comté* établies pour l'Angleterre et le pays de Galles.

Les Cours de comté sont tenues par un juge nommé par le lord chancelier, parmi les avocats qui ont sept ans d'exercice. Ces magistrats sont amovibles et siègent seuls. A côté des Cours de comté subsistent des juridictions parallèles datant des anciens âges, les cours locales des comtés de Lancastre et de Durham par exemple, les cours de Londres (cour du lord-maire, cour de la cité de Londres, etc.) et les cours des bourgs.

Il n'y a pas de juridictions locales plus élevées entre elles et la cour suprême qui est unique pour toute l'Angleterre.

Les Anglais tiennent beaucoup à la centralisation de la justice, ils aiment mieux faire circuler leurs juges. Les magistrats de la Haute-Cour sont chargés de faire des *tournées*. En fait ce sont les membres de la section du Banc de la Reine (le *lord chief justice* et les quatorze juges) qui sont envoyés dans les sept circuits de l'Angleterre et les deux du pays de Galles.

Deux juges sont affectés aux circuits les plus peuplés, un seul suffit pour les moins importants. Ils parcourent le pays quatre fois par an et tiennent des assises de deux sortes : les audien-

ces de *nisi prius* pour les affaires civiles et celles de *crown side* pour les crimes les plus graves.

La *Cour centrale criminelle* de Londres, présidée par le *Lord-Maire*, juge les crimes commis dans la *Cité* de Londres, dans certains comtés et en pleine mer.

En présence d'une question de droit douteuse, tout juge criminel peut déférer l'affaire aux juges de la section du Banc de la Reine, réunis en *cour des cas réservés à la couronne*.

Les affaires criminelles de moindre importance sont portées devant les *juges de paix en sessions trimestrielles*. Magistrats non rétribués, nommés par la Reine dans chaque comté, en général au nombre de six ou huit, ils jugent, avec l'assistance du jury, les crimes les moins graves et les délits importants.

Certains bourgs et la *Cité* de Londres ont des sessions trimestrielles spéciales tenues dans la cité par le *Lord-Maire* et les *aldermen*, dans les bourgs par des magistrats nommés *recorders*.

Les juges de paix tiennent aussi les *cours de petites sessions*, juridiction sommaire procédant en public à l'instruction des crimes qui doivent être soumis aux sessions trimestrielles ou aux cours d'assises, et jugeant sans jury les minimas infractions.

Dans plusieurs grands centres ils sont remplacés par les *juges de police*, magistrats rétribués,

siégeant en *cour de police* et qui ont les mêmes attributions.

Les juges de la plus grande partie de ces tribunaux possèdent l'inamovibilité la plus parfaite. D'une part ils sont à l'abri de tout besoin par les énormes appointements qu'ils reçoivent ; d'autre part, aucun désir d'avancement ne peut entrer dans leur cœur et les pousser à de plates compromissions. Une fois nommés à un poste ils n'en sortent plus. Il n'y a pas de « magistrature de carrière ». Ce sont des avocats en retraite, ou plutôt qui, ayant acquis une certaine situation et une certaine expérience dans leur profession, quittent tout à coup le barreau pour prendre place au tribunal.

Aux plus célèbres sont octroyés les premiers sièges ; les moins élevés sont donnés à ceux qui n'ont pas brillé d'un si vif éclat.

La plupart des agents des poursuites à l'étude desquels nous allons nous livrer, n'ont pas une autre origine, et les projets de lois pour l'établissement d'un ministère public ne proposent pas un autre mode de recrutement. Il ne paraîtra donc pas superflu d'expliquer comment on devient avocat.

Il serait impossible autrement de se rendre compte du milieu dans lequel ces agents sont pris et de quels hommes il s'agit. D'ailleurs, n'avons-nous pas toujours recherché dans les titres précédents quel degré de science juridique les candidats offraient au gouvernement ?

Pour être avocat, il faut passer par les *Inns of court* (1).

Une scission s'étant produite au XIII^e siècle entre les hommes de loi commune et municipale et les jurisconsultes ecclésiastiques auxquels les évêques interdisaient de plaider devant les cours de justice temporelle, une société de juristes se forma parmi les laïcs. Henry de Lacy, comte de Lincoln, mit à leur disposition son hôtel. Cette association, devenue très nombreuse, envoya trois colonies qui occupèrent : l'une, l'hôtel des lords Gray de Wilton, les deux autres, les immeubles des Templiers.

Lincoln's Inn, Gray's Inn, Inner Temple et Middle-Temple, sont autant de collèges d'avocats.

Ce ne sont pas des Facultés de droit comme on pourrait le croire, et il n'en sort pas des docteurs en droit. Ce titre peut s'obtenir dans les Universités de Londres, de Cambridge ou d'Oxford.

Aucun grade universitaire n'est pourtant exigé à l'entrée des Inns, mais il dispense de l'examen qu'il faut subir avant d'en franchir la porte sur le latin, l'anglais et l'histoire d'Angleterre. Le conseil des examinateurs comprend 16 membres (4 par hôtel). On exige en outre un certificat de *respectability*, signé de deux avocats, et quelques autres formalités.

(1) Comte de Franqueville. *Op. cit.*, T. I. — Glasson. *Histoire du droit et des institutions de l'Angleterre*. Paris 1883, T. VI. — Alphonse Esquiros. *L'Angleterre et la Vie Anglaise*, dans la *Revue des Deux-Mondes*, 1^{er} février 1868.

Les habitants des hôtels de cour sont partagés en trois classes superposées :

1^o Les *benchers* forment le conseil d'administration de l'hôtel, il se recrutent eux-mêmes parmi les avocats de leur Inn ;

2^o Les *barristers* ; les plus distingués d'entre eux reçoivent du souverain le titre de *serjeant at law*, ou du lord chancelier celui de *queen's counsel*.

3^o Enfin les simples étudiants. Il font un stage de 3 ans pendant lequel ils peuvent suivre les cours qui sont organisés par le conseil d'éducation légale des Inns (*Council of legal education*), mais ils n'y sont pas obligés. Par contre ils ne peuvent pas se dispenser des dîners qui sont donnés dans les grands *halls* (1) des hôtels et auxquels assistent tous les avocats, les *benchers* assis sur une estrade et sous un dais et souvent même des magistrats. Les Anglais « prétendent que c'est un moyen pour l'étudiant de se former aux bonnes manières et de contracter des liens de fraternité avec les autres membres de la même profession. »

Quoi qu'il en soit, ils doivent prendre part un certain nombre de fois à ces repas en famille (à peu près 24 fois par an).

Ils sont en outre astreints à subir à la fin de la première année et dans le courant de la troisième des examens écrits et oraux que l'on appelle les examens de *pass*.

S'ils sortent victorieux de ces épreuves, les ben-

(1) Cte de Franqueville. *Op. cit.* T. I, p. 310.

chers publient leurs noms ; ils ne se contentent pas de ces publications, de ces bans, ils procèdent à une enquête sur leur compte et enfin les appellent à la barre.

Ce n'est pourtant pas dans ces dîners, ces leçons et ces examens que les jeunes Anglais croient puiser leur véritable enseignement professionnel ; les étudiants qui veulent faire leur carrière dans le barreau, s'attachent à un avocat qui, moyennant 2.650 fr. par an, les initie à la pratique du droit.

Leur bonne conduite, le respect des usages et de la dignité du barreau sont garantis par le conseil des benchers qui maintient la discipline non seulement parmi les étudiants, mais aussi parmi tous les avocats sans distinction de rang. Ils peuvent leur adresser des blâmes, ils peuvent même les chasser de la corporation et leur enlever ainsi tout espoir d'occuper aucune des charges qui se donnent aux avocats. Ce sont eux, nous l'avons vu, qui prononcent sur l'admission du jeune homme dans l'Inn, qui l'appellent à la barre à la fin de son stage, s'ils l'en jugent digne.

Cette robe dont ils l'ont revêtu, ils peuvent la lui enlever, eût-il obtenu les titres de serjeant at law ou de queen's counsel ; et son expulsion (*disbar*) d'un hôtel lui ferme également les autres et lui interdit à tout jamais la profession d'avocat.

Ainsi sont entrés dans la carrière ces attorneys généraux et ces solicitors généraux que nous apprendrons à connaître dans le chapitre suivant ;

ce ne sont que des barristers qui ont réussi. Tous les agents des poursuites ne sortent pas du barreau, les clerks of the peace peuvent y être pris, mais nous verrons que ce sont généralement des avoués.

Les *solicitors* ou avoués ont aussi formé une association : *L'incorporated law Society*, société de loi constituée en corporation (1) (par les chartes de 1832 et de 1845) est établie à Londres dans *Chancery Lane*. Elle a une organisation analogue à celle des Inn's; un Conseil est à sa tête pour jouer le rôle des benchers, administrer ses biens et exercer une discipline moins rigoureuse toutefois que celle des avocats.

Des conférences et des leçons sont organisées, mais peu suivies par les aspirants aux fonctions de *solicitors*.

Le candidat qui veut entrer dans l'hôtel passe un examen préliminaire qui lui en ouvre les portes. Puis il fait un stage de *clerc articled*, c'est-à-dire qu'il s'engage à rester trois à cinq ans chez un *solicitor* et à lui payer une somme de 8.000 fr. au moins.

Des examens coupent ces années d'études pratiques et aboutissent à une enquête, à la prestation de serment et à l'inscription sur le registre officiel, toutes choses qui ne vont pas non plus sans frais. Le nouveau *solicitor* se trouve avoir dépensé, pour arriver là, à peu près 25.000 fr.

(1) V. la note du C^e de Franqueville. *Op. cit.* T. I, p. 467.

Maintenant que nous savons comment on est initié à la connaissance des lois et à la pratique du droit en Angleterre et que nous avons jeté un coup d'œil sur son Palais de Justice, nous pouvons, sans hésiter, aborder l'étude de quelques institutions qui peuvent concourir à la répression des crimes en exerçant plus ou moins officiellement l'action publique.

CHAPITRE II

A qui sont confiées en Angleterre les poursuites criminelles ?

Les poursuites contre les actes criminels sont d'abord laissées à l'initiative des particuliers ; non seulement la victime peut attaquer le coupable devant les tribunaux, mais, sans rechercher même s'il existe un intérêt simplement moral chez le poursuivant, toute personne dont la conscience est révoltée à la vue d'un méfait peut engager et soutenir l'accusation.

La règle « pas d'intérêt, pas d'action » est inconnue en matière criminelle en Angleterre.

Les frais restaient primitivement à la charge du plaignant ; aussi a-t-il fallu encourager les accusateurs, car le sentiment d'humanité lésée peut être bien affaibli par la crainte des conséquences de la poursuite.

On leur promet d'abord de les dispenser de certaines fonctions paroissiales qui coûtaient plus d'ennuis et de dépenses que de profits au moyen de certificats de gibet (*Tyburn tickets*), qu'ils pou-

vaient passer à d'autres; ces endossements leur rapportaient de l'argent.

On ne songea que plus tard, sous George IV, à rembourser les frais dans les accusations de *felony* et on étendit peu à peu la règle à presque tous les cas. Les magistrats peuvent même allouer à l'accusateur (*common informer*) « une certaine somme destinée à l'indemniser de ses démarches et du temps employé ».

Signalons tout de suite deux inconvénients de ce système : d'une part, chaque citoyen n'a pas le temps ni l'argent nécessaires pour obtenir justice de ses injures, ni surtout de celles des autres; d'autre part, des gens sans aveu profitent de la facilité que le législateur donne aux particuliers de se porter accusateur pour organiser des chantages éhontés, qui sont pour eux un moyen de spéculation.

Dernièrement encore, les journaux de Londres annonçaient l'arrestation de filous qui ne craignaient pas de calomnier des femmes honorables.

Mais, si des honnêtes gens isolés ne pourraient atteindre tous les gibiers de potence qui infestent leur terroir, l'union de leurs efforts suffit à garantir des intérêts communs ou à réprimer des abus qui révoltent la conscience publique.

C'est ainsi qu'il s'est formé des associations de commerçants, de banquiers, ou même simplement d'hommes de bien unis pour le triomphe de la morale. *Société pour la protection des banquiers et*

des marchands contre la fraude et la falsification des effets publics. Société pour la poursuite d'écrits et de gravures obscènes. « Il faudrait dresser une longue liste, dit le comte de Franqueville, en commençant par la Société pour la protection des femmes et des enfants, pour finir par la Société protectrice des animaux. »

Il n'existe guère que cette dernière en France, et si nous avons autant d'associations du même genre qu'en Angleterre, les hommes de désordre seraient seuls à s'en plaindre.

Ces Sociétés subviennent aux frais des poursuites moyennant les cotisations de leurs membres. Par exemple dans la Société pour la protection des femmes et des enfants, les annuités exigées des associés s'élèvent à 12 fr. 50 et les administrateurs versent chaque année 50 fr. Elles n'ont pas pour but un enrichissement des sociétaires. N'ayant pas subi de dommages personnels (1) elles ne peuvent pas réclamer de dommages-intérêts, et les *costs* (dépens) alloués par la Cour quand elles obtiennent une condamnation, ne couvrent généralement pas leurs dépenses. Quant aux amendes qu'elles font prononcer, elles tombent dans le Trésor.

A côté des particuliers il y a la police, elle étend ses fils sur tout le territoire ; nous ne pouvons que la citer parmi les agents des pour-

(1) Comte de Franqueville.

suites sans entrer dans les détails de son organisation. Elle a cependant à son service, à Londres et dans chaque district de police, un homme de loi qui pourrait rappeler de loin notre ministère public : c'est un solicitor chargé spécialement de suivre les actions intentées à sa requête.

La police n'agit pas directement quand elle a découvert une mort violente, elle s'adresse au coroner.

Celui-ci est chargé de faire une enquête, de tenir une *Cour de coroner*. Cette assemblée ne ressemble à rien moins qu'à une Cour judiciaire. Son siège est dans l'arrière-boutique du cabaret le plus proche. C'est là que le coroner convoque vingt-quatre jurés pour leur faire prêter serment huit par huit sur un exemplaire crasseux de la Bible ; c'est là, qu'après les avoir conduits auprès du cadavre, il les ramène pour entendre les témoins et recevoir leur verdict par lequel ils déclarent à quelle cause et à qui ils attribuent la mort.

Cet agent est élu par le conseil de comté parmi les propriétaires d'immeubles situés dans le pays. Il est nommé à vie mais révocable, pour faute grave, par la haute cour de justice ou le lord haut chancelier. Ce dernier peut l'autoriser à s'adjoindre un suppléant, *deputy*. Les comtés peuvent être divisés en districts ; on ne peut en attribuer plus d'un à chaque coroner.

Il reçoit un traitement calculé sur la moyenne

de ses enquêtes, mode de rémunération qui excite trop le zèle de ces officiers de bas étage et leur fait dépasser la mesure qu'il faut garder dans ces missions délicates. Il leur arrive de froisser sans nécessité des familles respectables, chez lesquelles une mort un peu rapide s'est produite.

Le *clerk of the peace* peut être placé, me semble-t-il, au même degré que le coroner. C'est aussi un agent subalterne qui dirige des poursuites, mais il n'est jamais entouré d'un jury.

Les greffiers des justices de paix sont pris parmi les avocats qui ont au moins 14 ans d'exercice, les solicitors de la Haute cour de justice et les greffiers des cours de police qui sont en exercice depuis 7 ans.

Les juges de paix procèdent à leur nomination lors des sessions trimestrielles. Ils prononcent leur révocation de même, sauf appel au lord chancelier, qui peut la tenir pour non avenue.

En fait ils sont toujours choisis parmi les avoués. Chaque district peut avoir plusieurs clerks of the peace « si les magistrats s'assemblent dans plus d'une localité » (1); mais en dehors de ce cas il ne peut en posséder deux que si le secrétaire d'État de l'Intérieur (*Home secretary*) (2) le permet à cause de la multiplicité des affaires.

Leurs appointements ne se composent pas seu-

(1) Cte de Franqueville. *Op. cit.* I, p. 251.

(2) Cte de Fr. *Op. cit.* I, 86.

lement du traitement (1) que leur allouent les magistrats, ils reçoivent en outre des honoraires pour chaque affaire qu'ils font porter devant le jury ; car ils agissent comme sollicitors aux frais du trésor dans les poursuites ordonnées par les magistrats devant les sessions trimestrielles ou les cours d'assises. C'est là que gît le vice du système, comme on le faisait remarquer au parlement dans la session de 1891.

S'ils ont un intérêt pécuniaire à ce que les criminels soient poursuivis, c'est une garantie pour la société ; mais on peut craindre aussi « qu'ils n'aient une tendance à influencer les magistrats dans ce sens », dit le C^{te} de Franqueville.

En effet ces greffiers des justices de paix, de même que les greffiers de nos tribunaux de commerce et les *pisar* (2) des tribunaux de volost en Russie, toutes juridictions composées de juges peu versés dans la science du droit, ont naturellement une grande part dans le prononcé des jugements.

Enfin au sommet de la hiérarchie judiciaire se trouvent les fonctionnaires qui se rapprochent le plus de notre ministère public : les jurisconsultes de la couronne, l'*attorney général* et son substitut, le *solicitor général*.

Les mots d'*attorney* et de *solicitor* sont synonymes, ils signifient l'un et l'autre avoué.

(1) Traitement fixe depuis l'act de 1851. C^{te} de Fr. *Op. cit.* I, 252.

(2) Anatole Leroy-Beaulieu. *Op. cit.*, T. II, p. 313.

Les attorneys sont d'origine plus ancienne ; à côté d'eux surgirent peu à peu des agents d'affaires avec des attributions plus restreintes et moins d'honorabilité, qui prirent le nom de solicitors.

La distinction entre ces deux sortes de procureurs disparut lors de la fusion des cours de loi coutumière et d'équité, c'est-à-dire depuis la loi de 1873 (les solicitors étaient spécialement attachés aux cours d'équité) (1), et un revirement s'étant produit dans l'estime publique, ce fut le nom de solicitor qui fut gardé par les avoués qui considèrent maintenant le nom d'attorney comme une injure (2). Il est néanmoins resté au premier jurisconsulte de la couronne, et son substitut porte le titre qui était donné autrefois aux procureurs de second ordre.

Cette terminologie a une raison historique fort ancienne. Tout personnage important avait un attorney général. Naturellement la couronne en avait un aussi. Plus tard, à une époque indéfinie, sous le règne d'Edouard IV, pense-t-on, on lui adjoignit un solicitor général.

Ces deux jurisconsultes de la couronne suivent les fluctuations de la politique.

Le premier ministre les choisit en entrant en fonctions « parmi les plus éminents avocats appartenant au parti de la majorité qui ont réussi à

(1) Comte de Franqueville. *Op. cit.* I, p. 460.

(2) Comte de Franqueville. *Op. cit.* I, p. 466.

obtenir un siège au parlement » (1) et après s'être entendu avec le lord haut chancelier, il les présente à la Reine, qui les nomme par lettres patentes.

Cette élévation fait de l'attorney général le chef de tous les avocats anglais. La justice étant centralisée à Londres, il n'est pas nécessaire de constituer plusieurs barreaux avec des bâtonniers à leur tête. C'est le bâtonnier général, si l'on peut s'exprimer ainsi, et en cette qualité il est chargé des intérêts de l'ordre. Mais ces fonctions ne sont qu'accessoire. L'unique devoir de l'attorney général et du solicitor général, leur raison d'être est de défendre le gouvernement et ses différents organes et de leur servir de conseil. On les consulte sur les traités diplomatiques et les difficultés internationales; les administrations publiques réclament leurs lumières, enfin ils jouent le rôle de ministère public.

L'attorney général introduit rarement d'office une action criminelle; il faut que des circonstances particulières viennent grossir la gravité du crime et soulever la conscience publique pour qu'il agisse spontanément. En dehors de ces cas exceptionnels, ce n'est guère que contre les crimes attentatoires à la sûreté de l'État qu'il entame lui-même les poursuites. Il dirige celles qui sont ordonnées par le gouvernement ou le parlement

(1) Comte de Franqueville. *Op. cit.* I, p. 535.

et défend les membres de l'un et l'autre ou les fonctionnaires poursuivis pour faits relatifs à leurs fonctions.

Ordinairement il n'intervient, dans la répression des crimes, que pour désigner les avocats qui porteront la parole devant les jurys criminels, dans les affaires dont le directeur des poursuites publiques s'est chargé.

Le solicitor général est, nous l'avons dit, le substitut de l'attorney général, il l'aide et le remplace dans ses fonctions. Il pourrait même réclamer le titre et les attributions de l'attorney général, si, pour une cause quelconque, celui-ci laissait sa charge vacante avant la chute du cabinet.

Ces deux jurisconsultes de la couronne reçoivent un traitement qui s'élève à 176.000 fr. pour le premier, et à 151.000 fr. pour le second, sans compter les honoraires qu'ils reçoivent, « lorsqu'ils sont appelés à paraître devant une cour de justice au nom du gouvernement », et qui peuvent monter à 125.000 fr. par an pour l'attorney général, à 75.000 fr. pour le solicitor général.

2 ou 300.000 fr. ne sont pourtant pas encore le dernier chiffre des profits énormes qu'ils peuvent retirer de leurs fonctions, car ils conservent leur clientèle d'avocats et touchent à ce titre de nouveaux émoluments.

« Il semble assez bizarre, dit le comte de Franqueville, qu'un représentant de la couronne paraisse comme avocat d'intérêts privés en matière civile ;

mais cela paraît encore autrement choquant dans les affaires criminelles. L'attorney général, qui a le droit non seulement d'intenter les poursuites, mais encore de les arrêter absolument par un *nolle prosequi*, peut se trouver le défenseur d'un accusé, auquel sa fortune permet d'avoir un tel avocat, et il est difficile d'imaginer une position plus fausse. »

Je crois qu'on ne pourrait guère citer en France de ministères qui n'aient contenu dans leur sein au moins un avocat ; jamais, un membre du barreau n'a refusé de faire partie d'un cabinet dans la crainte de perdre sa clientèle ; jamais, un avocat n'a songé à endosser sa robe dans le temps qu'il occupait cette haute position ; tous ont cru, au contraire, que le fait d'y avoir été élevé les mettrait plus en évidence et leur attirerait la confiance des plaideurs, loin de les écarter. C'est pourtant le motif qu'invoquent les Anglais pour maintenir cet usage bizarre, qui donne aux possesseurs de ces charges tant de travail et d'avantages pécuniaires. Il est pourtant déjà fortement battu en brèche. Les barristers qui étaient appelés à ces hautes fonctions en 1892 avaient décidé qu'ils n'accepteraient de causes que devant certaines juridictions.

L'honneur vient s'ajouter à la fortune de ces heureux barristers. S'ils n'ont pas déjà la qualification d'honorable, ils sont faits chevaliers et reçoivent en tout cas le titre de Conseil de la reine.

Nous avons dit qu'ils sont les conseillers des

administrations publiques. Il en est cependant une, l'administration du Trésor, le ministère des finances, qui peut se passer de leurs conseils, ayant un conseiller particulier.

Ce dernier joue un rôle important, disons plutôt qu'il joue trois rôles.

Solicitor de la Trésorerie, procureur de la Reine et directeur des poursuites publiques, il est chargé des intérêts de la société au criminel et au civil.

« Le législateur anglais, dit M. Babinet (1), a été conduit en matière de divorce et de causes matrimoniales, et en présence de collusions scandaleuses, à autoriser l'intervention d'un officier public représentant l'État, le *queen's proctor*, qui s'oppose, s'il y a lieu, à la rupture abusive de liens intéressant la société et qui exerce des pouvoirs qu'on a hésité à reconnaître à notre ministère public, malgré l'art. 46 de notre loi du 20 avril 1810. »

Ce nom de *proctor* lui vient de ce que les avoués près des cours ecclésiastiques, devant lesquelles les affaires matrimoniales étaient autrefois portées, s'appelaient des procureurs. Celui qui est délégué dans ces causes par le pouvoir suprême porte le titre de *procureur de la Reine*, en souvenir de ces anciens usages.

Si, pendant les délais qui doivent s'écouler avant le prononcé du divorce, il lui est signalé des faits

(1) *Annuaire de législ. étr.*, 1880, p. 14.

susceptibles de l'empêcher, il est chargé de les apprécier, et s'il juge son intervention nécessaire, après avoir obtenu l'autorisation de l'attorney général et celle de la cour, il s'oppose à ce que le jugement soit rendu définitif, il nomme un avocat et suit l'affaire jusqu'à sa conclusion.

Il n'y a que dans ce cas que l'on trouve l'intervention d'une sorte de ministère public en matière civile.

Mais ce n'est pas seulement devant la section des divorces que le queen's proctor est chargé de la défense des intérêts de la société. En sa qualité de solicitor de la Trésorerie, et par le motif que les amendes profitent à la couronne, de même que les frais des poursuites grèvent les finances publiques, il pouvait choisir un solicitor et un avoué pour obtenir la répression des crimes, intéressant d'une façon particulière l'ordre public, et réglait leurs honoraires.

« Au point de vue criminel, dit M. Babinet (1), on n'a cessé d'élargir ses attributions d'agent judiciaire chargé de préparer et de diriger l'action criminelle pour le compte des divers départements de l'Etat. C'est ainsi qu'il a été successivement chargé des affaires intéressant le Trésor, les banqueroutes, la Monnaie (dont le solicitor spécial a disparu en 1849), l'amirauté, la guerre, l'application de la loi sur la marine marchande (y compris la

(1) *Annuaire de lég. étr.*, 1885, p. 41.

baraterie, et les cas où un bâtiment a été coulé ou naufragé), l'application de la loi sur les maladies contagieuses ; en un mot, depuis 1875, il est devenu le représentant judiciaire de tous les ministères, à l'exception des affaires concernant les revenus intérieurs, les douanes, les forêts et les postes. Mais, surtout, il a toujours été chargé des poursuites ordonnées par le *Home office* (ministère de l'intérieur et de la justice), et il avait ainsi qualité pour agir dans tous les cas où l'intérêt public est en cause. »

Pour suffire à toutes ces fonctions, l'avoué du ministère des finances réunit sous ses ordres de nombreux solicitors et barristers attachés à titre permanent à la Trésorerie ; mais pour éviter que leur trop grand nombre ne grève inutilement le budget sans qu'ils soient toujours occupés, il choisit, quand l'influence des affaires l'exige, d'autres solicitors et d'autres counsels pour les soutenir à Londres ou dans les provinces.

Toute cette organisation ne pesait pas dans la balance autant qu'un ministère public.

De nombreuses tentatives avaient été faites pour en instituer un et lord Denman constatait que « la question de l'institution d'un public prosecutor avait été posée dans l'intitulé de presque tous les bills sur la matière » (1).

Nous analyserons plus loin les propositions de

(1) *Annuaire de législation étrangère*, 1880, p. 13.

loi qui ont précédé la loi du 3 juillet 1879 ; contentons-nous de citer ici les bills présentés par M. Phillimore en 1854 et 1855 et tendant à créer dans chaque district des avoués de l'Etat et des avocats, qui, sous les titres d'attorneys et de counsels, se seraient plus rapprochés, nous semble-t-il, des procureurs et des avocats du roi au XIV^e siècle, que des officiers de notre ministère public actuel ou de la fin de l'ancien régime. Rappelons aussi la grande enquête du *select committee* dont les rapports concluaient à la création de public prosecutors.

Mais ces efforts n'avaient pas abouti ; on avait redouté les grandes dépenses qu'auraient entraînées cette innovation ; les hommes de loi expérimentés n'auraient consenti à abandonner leur riche clientèle que moyennant une forte rétribution et la défense de la société ne pouvait pas être confiée à de jeunes avocats ou solicitors qui auraient fait leur apprentissage à son service et à ses dépens ; on craignait aussi le *patronage et la jobbery* (les tripotages électoraux et financiers) ; on redoutait surtout de mettre une arme trop puissante entre les mains du pouvoir suprême et de supprimer l'égalité entre l'accusation et la défense.

Aussi la loi du 3 juillet 1879 n'avait-elle pas créé un ministère public, mais établi un directeur des poursuites publiques.

Mais le parlement avait été si timide dans ses réformes, si attaché aux anciens usages que l'on

constata bientôt que ce fonctionnaire faisait double emploi avec le solicitor de la trésorerie, et la loi du 14 août 1884 dut fondre ensemble les deux institutions en attribuant à ce dernier le titre et les fonctions de directeur des poursuites publiques.

D'après la loi de 1879 sur la *poursuite des délits* (c'est son titre abrégé) (1) un secrétaire d'Etat pouvait nommer le directeur des poursuites publiques choisi parmi les avocats ayant dix ans d'exercice ou les solicitors de la Cour suprême pratiquant depuis sept ans. Il pouvait lui adjoindre des collaborateurs dont le nombre ne pouvait dépasser six et qui étaient choisis dans les mêmes professions.

Le traitement du directeur était de 2,000 £ (50,000 francs). Il devait avoir la « situation de sous-secrétaire d'Etat » suivant les déclarations du Lord Chancelier (2).

La grande innovation de la loi de 1884 qui vint modifier cette organisation, la disposition sur laquelle on comptait pour le succès de la réforme, n'est pas d'avoir fondu deux institutions en une seule, mais d'avoir enjoint à la police qui lance ses limiers sur tout le territoire de l'Angleterre et des Galles, de présenter régulièrement des rapports au directeur des poursuites publiques.

Le pays est divisé en districts de police à la tête de chacun desquels se trouve un officier en

(1) *Annuaire de lég. étr.*, 1880, p. 16.

(2) *Annuaire de législation étrangère*, loc. cit., en note.

chef de la police et la loi explique ce qu'elle entend par là. L'officier en chef répond à peu près à nos commissaires de police.

Le directeur des poursuites publiques est tenu de déférer aux ordres de l'attorney général qui est son supérieur hiérarchique. Il doit agir dans les quatre cas qui sont déterminés par un règlement du 25 janvier 1886 :

1° Quand le crime est un de ceux que la loi punit de mort ;

2° Quand il est du nombre de ceux que le solicitor de la trésorerie a l'habitude de poursuivre ;

3° Quand le ministre de l'intérieur ou l'attorney général ordonnent des poursuites ;

4° Quand le directeur des poursuites publiques pense que le crime ou les circonstances dans lesquelles il a été commis ont un tel caractère que l'intérêt public exige des poursuites et qu'en raison de l'importance ou de la difficulté du cas ou d'autres circonstances l'action du directeur est nécessaire pour assurer la poursuite de l'accusé (1).

Théoriquement c'est le chef de la trésorerie qui choisit son solicitor parmi les barristers ou les solicitors. C'est assez naturel puisque ce directeur des poursuites publiques a d'abord pour mission de défendre le trésor public ; mais en fait c'est l'attorney général qui le désigne.

(1) Comte de Franqueville. *Op. cit.* I. 542.

— Nous trouvons encore une sorte de ministère public dans certaines villes et devant la Chambre des Lords.

Bien avant la loi de 1879, vers 1841, trois grandes villes industrielles : Leeds, Liverpool et Manchester, avaient installé des espèces de public prosecutors, des solicitors attitrés à leur service au traitement de 300 £. (7.500 fr.), avec des clerks et des messagers qu'elles entretiennent aussi.

Ils recueillent les pièces, convoquent les témoins qu'ils jugent bon, dispensent de comparaître ceux dont la déposition leur semble inutile, choisissent les barristers et les soutiennent, enfin paient les indemnités et les honoraires dus aux uns et aux autres.

Les heureux résultats de cette organisation auraient dû pousser le législateur à la généraliser.

La Chambre des Lords se constitue en haute cour de justice pour juger sous forme *d'impeachment* (1) les crimes de haute trahison ou les actes gravement répréhensibles non prévus par la loi (2).

L'accusation part de la Chambre des communes ; elle est portée devant la chambre haute par l'auteur de la proposition délégué par ses collègues.

Les mandataires que les commoners chargent

(1) Glasson. *Op. cit.*, T. VI, p. 588 et s.

(2) C^{ie} de Franqueville. *Op. cit.*, T. I, p. 121.

de conduire et de soutenir l'accusation s'appellent des *mannagers* ; ils réunissent les preuves et les témoins et les présentent aux lords avec leurs réquisitions. Ils jouent bien le rôle de procureurs et d'avocats généraux, et nous aurions cru commettre une faute en ne les mentionnant pas.

CHAPITRE III

Critique du système Anglais et analyse des bills présentés pour établir un ministère public en Angleterre.

Que l'enseignement du droit soit plus positif que spéculatif en Angleterre, cela se comprend avec le caractère anglais qui met la pratique bien au-dessus de la théorie; mais on ne saurait soutenir qu'un ministère public soit incompatible avec leurs vieilles coutumes. Évidemment les institutions doivent concorder avec le caractère national de chaque peuple et le ministère public tel que nous le concevons ne saurait s'adapter à toutes les constitutions; mais le principe même des poursuites dirigées par des agents de l'État, abstraction faite de l'organisation de ceux-ci, ne peut pas être rejeté au degré de civilisation où nous sommes parvenus.

L'état moderne est assez fort pour que les citoyens puissent s'en remettre à lui du maintien du bon ordre et de la sécurité publique. Sans doute il peut laisser le soin des poursuites crimi-

nelles à l'initiative individuelle ; mais les particuliers, c'est un fait d'expérience, se désintéressent de la répression des délits par crainte, corruption ou indifférence, même quand ils en sont personnellement victimes. Il faut donc que l'État intervienne pour que l'œuvre de la justice s'accomplisse.

Comment expliquer que l'Angleterre, qui est certes aussi bien civilisée que les peuples du continent, puisse se passer du ministère public ? Il y en a plusieurs raisons.

Reconnaissons d'abord, et ce que nous venons de dire nous forcera bien à l'admettre, qu'au criminel l'intervention officielle est inutile quand la partie civile intente la poursuite ; or, les Anglais ont laissé un champ très large à l'action des citoyens.

En second lieu, au civil, le réquisitoire du ministère public est bien souvent superflu. « A quoi bon, s'écrie le C^{te} de Franqueville (1), la présence d'un procureur ou d'un substitut, lorsqu'un citoyen est en désaccord avec son voisin sur la mitoyenneté d'un mur, ou réclame, à un débiteur récalcitrant, le paiement d'une dette ? »

Nous la comprenons mieux dans les différends matrimoniaux qui intéressent à un si haut point la société ; nous la comprenons aussi auprès de la Cour de cassation (2), mais cette juridiction suprême

(1) *Op. cit.*, T. II, p. 665

(2) C^{te} de Franqueville, *Op. cit. eod. loc.*

n'existe pas en Angleterre et jamais de pourvois ne sont formés dans l'intérêt de la loi. Quant aux instances en dissolution de mariage, les Anglais ont reconnu la nécessité, pour empêcher des désunions scandaleuses, d'établir un procureur de la Reine auprès de la Section des divorces.

Dans les procès où les intérêts de l'Etat sont engagés, des officiers sont tout désignés pour les défendre ; ce sont l'attorney général et le solicitor général, le solicitor de la trésorerie, le directeur des poursuites publiques qui sont chargés des affaires des administrations publiques, des finances et de la poursuite des crimes jugés assez importants pour que le gouvernement ne laisse à aucun autre le soin d'en réclamer la répression.

C'est ainsi que nos voisins d'outre-Manche ont suppléé à l'absence du ministère public par diverses institutions et des auteurs soutiennent qu'il suffirait de les développer pour combler cette lacune de leur législation.

Ils ont déjà fait un grand pas en créant le directeur des poursuites publiques, et les lois du 3 juillet 1879 et du 14 août 1884 feront époque dans l'histoire du droit anglais. « Quand ce public prosecutor, écrit un ancien magistrat français (1), aura étendu son action à la plupart des crimes et délits, le ministère public sera fondé en Angleterre et nos voisins feront bien de ne pas songer à

(1) Cruppi. *La Cour d'assises de la Seine*. Dans la *Revue des Deux-Mondes*, 15 mars 1896, p. 436.

donner un plus large développement à cette institution. »

Il ne suffirait pas, nous semble-t-il, d'augmenter la compétence de ce nouveau fonctionnaire, il faudrait encore lui adjoindre un nombreux personnel, doté d'une savante organisation, avant de pouvoir dire que les Anglais possèdent un ministère public. Heureusement il se trouve en dehors de l'autorité de ce haut personnage des agents plus modestes qui aident singulièrement les poursuites criminelles, et d'où l'on pourrait tirer les premiers éléments d'un ministère public.

Nous voulons parler des clercks of the peace sur lesquels nous invoquons encore le témoignage d'un écrivain qui a étudié de près leur fonctionnement : « Quoique le Parlement, dit le comte de Franqueville (1), n'ait pas cru devoir donner suite aux projets d'organisation locale du ministère public, il s'est en réalité constitué, sur toute la surface du pays, un système qui fonctionne généralement d'une façon satisfaisante. Les clerks des petites sessions et des sessions trimestrielles, qui sont tous des solicitors, se chargent de diriger les poursuites, et ils reçoivent de ce chef une certaine somme que l'agent des taxes leur alloue pour chaque affaire. »

Rapprochez ces deux institutions, le directeur des poursuites publiques et les greffiers des jus-

(1) *Op. cit.* T. I, p. 553.

tices de paix, établissez entre l'un et les autres des rapports de subordination, mettez entre eux des dignitaires nouveaux, à qui la distance du premier aux seconds semble réserver des places, étendez leurs attributions, organisez-les en un mot, et vous tirerez un ministère public de ce qui existe déjà.

Il est surprenant que les Anglais ne l'aient pas depuis longtemps fait surgir des principes de leur Constitution, d'où il devait découler naturellement. Ils proclament, en effet, que quiconque trouble l'ordre public viole la paix de la Reine (1); n'est-ce pas dire que le pouvoir suprême est particulièrement intéressé à la répression du délit, puisqu'il s'agit de la réparation d'une injure personnelle et que par suite, il lui appartient avant tous autres d'exercer les poursuites criminelles? Mais non; c'est tout le contraire qui a été admis, et les corollaires de ce principe n'en ont été logiquement déduits que dans la législation imposée à l'Irlande.

Néanmoins, par une inconséquence bizarre, la poursuite est toujours censée consister en un procès entre l'accusé et la Reine, quel que soit le poursuivant, et l'*indictment*, ou acte d'accusation, ne dit pas autre chose : « Les jurés exposent, sous la foi du serment, à notre dame la Reine, que N... a, tel jour de tel mois et de telle année, volé

(1) Comte de Franqueville. *Op. cit.*, I, p. 30.

frauduleusement une somme d'argent, contre la paix de notre dame la Reine, sa couronne et sa dignité (1). »

Ce n'est pas sans inconvénients que la justice anglaise fonctionne en l'absence du ministère public et, depuis longtemps déjà, son institution est souhaitée par les meilleurs jurisconsultes. Les abus signalés par les enquêtes qui eurent lieu en 1855, à la suite de ces vœux, en ont montré toute l'opportunité.

M. Babinet, dans une remarquable étude (2) en donne une liste des plus édifiants, qu'il a classés dans les différentes phases de la procédure anglaise.

Il ne paraîtra pas hors de propos d'énumérer et d'analyser succinctement les dispositions des différents projets présentés pour l'établissement d'un ministère public.

Le premier est celui de M. Phillimore, qui fit l'objet de deux bills en 1854 et en 1855. Le *public prosecutors bill*, proposé en 1854, divisait les agents du ministère public en deux catégories avec des attributions respectives. Comme pour les procès ordinaires, la poursuite était confiée à des avoués, et des avocats, qui n'intervenaient qu'après l'envoi en jugement (*committal*), étaient chargés de la soutenir à l'audience.

(1) *Bulletin de législ. comp.* Février 1876, p. 86, en note.

(2) *Bull. de la Soc. de lég. comp.* Avril 1880, p. 265.

Cependant ceux-ci devaient jouir d'une certaine liberté d'appréciation et auraient pu arrêter les poursuites s'ils ne les avaient pas jugées opportunes.

La police devait informer du crime les attorneys ou avoués, ou *agents de district* ; ces derniers, quoique nommés et révoqués par le lord chancelier, devaient agir sous la direction du secrétaire d'Etat de l'intérieur, car toutes les poursuites criminelles sont de sa compétence. Ils devaient être placés dans chaque district et recevoir un traitement de l'Etat.

Les avocats de l'accusation, recrutés dans le barreau, étaient à leur tour divisés en deux classes superposées. Dans chaque circuit, devant les assises tenues par les juges des cours supérieures, l'action publique eût été confiée aux avocats appelés *public prosecutors*, avec traitement maximum de 37.500 fr. Leur nomination devait appartenir au lord chancelier qui n'aurait pu les révoquer que pour incapacité ou mauvaise gestion, après avis du lord chief justice. Devant les cours de sessions trimestrielles la société eût été défendue par les *assistant public prosecutors*, qui devaient recevoir un traitement cinq fois moindre (7.500 fr.). C'eût été au conseil privé à les nommer, mais leur révocation eût été prononcée pour les mêmes faits que les premiers par le lord chancelier seul.

Ce système assez compliqué ne put être admis. M. Phillimore eut beau le simplifier dans un nouveau bill qu'il présenta en 1855, il ne parvint pas

à le faire adopter, mais il amena la formation de l'enquête à laquelle nous avons déjà fait allusion. Les commissaires dénaturèrent son projet, mais ils ne réussirent pas encore à le faire voter.

Ils avaient restreint l'action des agents du district aux cas difficiles et à ceux pour lesquels les juges de paix réclameraient leur concours ; pour les autres affaires leur rôle devait se borner à désigner l'avocat, sauf approbation de l'attorney général.

Ce dernier préposait dans chaque circuit un barrister à la défense des causes d'assises jugées difficiles. On avait trouvé utile d'exiger l'intervention de l'agent du district dans les instances ouvertes par les particuliers, pour éviter toute collusion.

Cette intervention ne nous paraîtrait tolérable que si elle devait se réduire à une simple surveillance pour éviter toute espèce de collusion ou d'irrégularité, sans aucun pouvoir d'arrêter ou d'exciter les poursuites ou de les diriger dans un autre sens ; tout au plus quelques conseils sans aucun caractère obligatoire pourraient-ils être donnés. Car théoriquement l'action de l'État n'est nécessaire que dans le cas d'inaction des particuliers, et si les citoyens groupés ou isolés étaient assez vigilants ou assez forts pour assurer la répression de tous les délits, l'abstention des pouvoirs publics serait admissible.

Après ces tentatives infructueuses l'institution du ministère public n'aurait peut-être pas trouvé avant longtemps de promoteur, si les abus qui se

produisirent dans une affaire retentissante en 1869 (1) n'en avaient cruellement fait regretter l'absence.

Aussi, en 1870, un nouveau bill fut-il présenté par M. Eykin ; il se contentait de créer des attorneys et d'établir dans chaque circuit un avocat nommé par le secrétaire d'État. Ce personnel ne devait pourtant pas dépendre de ce dernier, mais de l'attorney général qui devait avoir un droit de contrôle et de direction sur toutes les poursuites de cette espèce de ministère public. Les particuliers ne pouvaient se joindre à ces agents que s'ils acceptaient leurs concours. Ils ne pouvaient entamer les poursuites qu'à leur défaut ou après leur désistement.

Repris sous une forme analogue en 1871 par M. Gurney, et en 1872 par MM. Gurney et Walpole, ce bill ne réunit pas encore les suffrages du parlement.

A cette époque le gouvernement prit l'initiative d'un projet de ministère public qui aurait été composé d'avoués du bourg ou du comté, ayant au moins 3 ans d'exercice ou greffiers de la justice de paix, nommés par le secrétaire d'État de l'intérieur (*home secretary*), parmi 3 candidats présentés par les juges de paix réunis en sessions générales ou trimestrielles, s'il s'agissait d'un comté, par le maire, les aldermen et le conseil municipal s'il s'agissait d'un bourg.

(1) Banqueroute Overend et C^o.

Devenus fonctionnaires de l'État, ils en auraient reçu des appointements, ce qui ne les aurait pas empêchés d'occuper encore pour les parties au civil, mais il leur eût été interdit de mener la campagne électorale pour un candidat au parlement, comme c'est la coutume des attorneys qui ne se chargent pas seulement des procès en justice, mais des causes politiques.

Ils ne devaient pas sortir de leur rôle d'avoué pour prendre la parole aux audiences ; la poursuite ne leur était même pas confiée dès le début ; leur action devait se borner, à moins d'un ordre formel du *home secretary*, à intervenir après le *committal*. L'autorisation de la cour leur était nécessaire pour abandonner une accusation. Les particuliers restaient libres d'agir ; ils pouvaient même se substituer au ministère public avec la permission d'une des cours supérieures et dans les conditions que celle-ci prescrirait.

La cour aurait même pu mettre les frais à la charge du trésor en cas de condamnation. C'était encourager l'initiative individuelle et l'entourer de garanties qui diminuaient le danger des poursuites calomnieuses.

Ce n'était pas la seule disposition libérale de cette loi ; ses rédacteurs n'entendaient l'imposer que dans le ressort de la cour criminelle centrale, laissant chaque bourg ou comté libre de l'appliquer ou non dans leur circonscription (1).

(1) C'est ce qu'on est convenu d'appeler de la *législation permissive*.

Les tribunaux furent consultés : la majorité des cours supérieures se prononça en faveur de l'établissement du ministère public, pour son adoption obligatoire en tous lieux et son intervention dès le début de la procédure. Quant aux juges de paix dont les clerks, nous l'avons vu, rendent de grands services en matière de poursuites criminelles, ils le repoussèrent comme inutile et superflu ; ils réclamaient la faculté de désigner un avoué pour aider la police ou les particuliers dans les causes difficiles. Enfin beaucoup de magistrats proposaient d'ériger en agents du ministère public les greffiers de justice de paix, dont on aurait étendu la compétence.

En 1873 nouveau bill, modifiant le précédent, présenté par le *home secretary*. Les droits de ce dernier sont augmentés ; il a la haute main sur l'action publique, règle les conditions des poursuites, nomme et révoque des avoués dotés d'un traitement annuel fixé par lui de concert avec les commissaires du trésor, et leur assigne à chacun leur circonscription. Leur surveillance est confiée au solicitor du ministère de l'intérieur.

Le parlement n'eut pas le temps de voter ce bill, mais la question fut portée à la grande commission chargée des réformes de l'organisation judiciaire.

Son rapport du 6 juin 1873 conclut à la création du ministère public. Elle le voulait centralisé à Londres entre les mains d'une haute autorité, le

chief public prosecutor, révocable au gré du *home secretary* et commandant à tout un personnel soigneusement hiérarchisé : des officiers supérieurs dans les grandes villes, *head public prosecutors*, et des représentants dans chaque district.

Tous ces agents auraient été choisis parmi les avoués et en particulier parmi les clerks des justices de paix, et, bien que recevant un traitement fixe, ils auraient eu le droit de conserver leur clientèle au civil.

Le chef du ministère public aurait même pu charger d'une poursuite une personne quelconque étrangère à ce corps.

C'est à lui qu'aurait été dévolu le choix de l'avocat qui aurait porté la parole à l'audience.

La commission classa les délits en 3 catégories : la poursuite des premiers, les moins importants, était laissée exclusivement à l'initiative des particuliers ; le ministère public ne devait intervenir que sur un ordre formel pour la répression des seconds ; enfin la poursuite des autres lui était spécialement dévolue dans tous les cas.

La commission chercha également à diviser la procédure ; elle imagina de la partager en 4 phases, mais elle ne jugea l'action du ministère public indispensable qu'à la troisième, c'est-à-dire après l'envoi en jugement, le committal, et sur ce point ce projet ressemblait à plusieurs des précédents.

Malgré toute cette organisation et ces classifications, l'action des particuliers et celle de l'attorney

général n'étaient en aucune manière entravée, quand le ministère public n'agissait pas.

Les membres de la majorité de la commission semblent s'être inspirés de cette idée que l'action de l'Etat n'est indispensable qu'au cas d'inaction des particuliers. Ceux de la minorité ayant à leur tête Sir Alex. Cockburn, lord chief justice, ont suivi une théorie toute différente. Ils sont partis de ce principe, qui fait partie de leur constitution, que toute infraction à la loi est une offense contre le bon ordre de l'Etat, contre la paix de la Reine, ils en ont tiré les conclusions, qui auraient dû en être déduites depuis longtemps, et les ont déposées dans un memorandum séparé.

C'est au gouvernement, d'après eux, que la poursuite doit appartenir avant tout autre ; elle sera confiée à un chef du ministère public, à peu près irrévocable, choisi parmi les membres les plus éminents du barreau. Ses auxiliaires seront aussi des avocats ou des avoués expérimentés et il leur sera interdit de continuer leur profession.

Leurs fonctions ne comporteraient cependant pas la charge de porter la parole à l'audience. Le chef du ministère public aurait le droit d'arrêter les poursuites par un *nolle prosequi*, droit propre à l'attorney général à qui il serait enlevé.

S'il ne va pas jusqu'à dire que ce ministère public doit prendre en main toutes les poursuites criminelles, sir Alex. Cockburn veut néanmoins

qu'il ait la surveillance « de toutes les instances grandes ou petites ».

A la différence de la plupart des autres promoteurs de cette institution du ministère public, le lord chief justice exclut rigoureusement de ces fonctions les clerks of justice. Ce sont eux cependant qui devraient former la base du futur ministère public. C'est en se servant de ce qui existe déjà que l'on peut espérer le faire admettre.

Il ne faut pas oublier que, sans parler des craintes qu'éprouvent les Anglais de mettre une arme trop puissante entre les mains du pouvoir, et des abus que pourrait entraîner la nécessité de nommer à de nouvelles charges, nos voisins d'outre-Manche sont fort attachés à leurs institutions et que le système qui aura le plus de chances de succès, sera celui qui s'y adaptera le mieux, en troublant le moins possible leur économie ; « le plus timide, le plus imparfait peut-être, dit M. Franck Chauveau, mais aussi le moins coûteux et celui qui blesse le moins les habitudes anciennes, sera le système adopté » (1).

(1) Etude de M. Franck Chauveau, parue dans le *Bulletin de la Société de législation comparée*. Février 1876, p. 81.

APPENDICE I.

Le Ministère public en Écosse et en Irlande

L'ÉCOSSE

§ I. — ORGANISATION JUDICIAIRE

Si les tribunaux écossais sont absolument indépendants des tribunaux anglais, on peut dire cependant que leur organisation se ressent du voisinage de l'Angleterre et de l'identité de race des justiciables. Ils en diffèrent cependant sur plusieurs points importants.

Ils n'ont pas de jury civil : une tentative avait été faite en 1815 pour l'y introduire, mais elle échoua, et depuis 1868 le jury n'est plus convoqué au civil que si les parties le réclament.

Comme nous l'avons dit, avant d'exposer les organes de la justice spéciaux à l'Angleterre, la chambre des lords est le suprême tribunal d'appel et de cassation commun aux trois parties du Royaume-Uni.

Les juridictions écossaises peuvent se diviser en

supérieures et inférieures, civiles et criminelles.

Prenons cette dernière division dans laquelle l'autre rentrera d'elle-même.

1^o Justices civiles :

La haute cour de justice porte le nom de cour de session ; elle comprend deux sections : l'intérieure et l'extérieure, et treize membres : onze juges, un vice-président (*lord justice clerk*) et un président (*lord justice général*) ; cinq d'entre eux siègent isolément dans les cinq chambres de la section extérieure, sous le nom de *lords ordinary* ; huit dans les deux chambres de la section intérieure : le lord justice général et trois juges dans la première chambre, le lord justice clerk et trois juges dans la deuxième chambre.

La section extérieure : *outer house* est la juridiction de première instance, et sa compétence est universelle en matière civile, les plus petits procès comme les plus gros peuvent lui être déférés. Ses décisions sont portées en appel à l'*inner house* qui juge en deuxième instance non seulement les jugements de l'*outer house* mais ceux de toutes les juridictions d'Écosse.

Sous le nom de *cour des teinds*, cette haute cour de justice juge toutes les affaires ecclésiastiques de la secte protestante d'Écosse.

La juridiction civile inférieure est établie dans les comtés sous le nom de *cours de shériffs*.

Ce sont des avocats du barreau d'Édimbourg

qui sont désignés par la Reine sur la proposition du lord avocat pour tenir ces cours.

Mais comme ils ne sont tenus d'habiter au siège de leurs tribunaux que pendant quatre mois de l'année, il leur est permis, avec l'agrément des deux premiers magistrats de la haute Cour, de se choisir des substituts qu'ils peuvent révoquer de même.

Les *shériffs substitués* ne jugent que pendant l'absence des shériffs qui peuvent en appel réformer leurs sentences.

Le ressort du shériff qui s'étend à un comté tout entier ou seulement à une fraction de comté, est divisé en districts dans chacun desquels réside un shériff substitut (1).

2° Justice criminelle :

Le plus haut degré de la justice criminelle est encore occupé par la haute Cour avec le titre de *Cour de justiciary* à Édimbourg et celui de *Cour de circuit* dans les provinces ; au second degré nous trouvons le shériff avec un jury ; au dernier il n'y a plus de jury, le shériff ou le juge de paix jugent seuls.

La *High court of justiciary* comprend depuis la loi du 16 septembre 1887 (2), les treize membres de la Cour de session.

Ils font deux tournées par an ; il y a trois

(1) *Bulletin de la Société de législation comparée*, 1890, p. 413.

(2) *Annuaire de législ. étrang.*, 1888, p. 90.

circuits et trois villes d'assises dans chacun d'eux ; un seul juge s'y rend, bien que deux juges soient désignés par circuit ; le second ne le rejoint qu'en cas de nécessité.

Remarquons que les circuits d'Ecosse, à l'inverse de ceux d'Angleterre, ne sont consacrés à aucune affaire civile.

A ces trois degrés de juridiction ne correspondent pas précisément trois degrés de compétence. Les quatre *crimes de la couronne* (meurtre, viol, vol qualifié et incendie) et quelques autres d'une gravité exceptionnelle ne peuvent être jugés que par les magistrats de la haute Cour, mais les infractions moindres peuvent leur être déférées aussi. C'est au ministère public à choisir la juridiction suivant la peine qu'il veut réclamer, car les juridictions inférieures ne peuvent pas prononcer de fortes peines. Ainsi le shériff jugeant sans jury ne peut infliger plus de 60 jours de prison et 10 £ d'amende.

§ II. — LE MINISTÈRE PUBLIC

Comme en Angleterre, tout particulier peut intenter la poursuite, mais l'Ecosse est dotée d'un ministère public bien organisé.

* Certains auteurs prétendent qu'il lui est venu de la France avec laquelle elle a eu de fréquentes

relations à l'époque de la Renaissance (1). Pourtant les fonctionnaires, chargés des poursuites publiques, ont peu de ressemblance avec nos procureurs actuels, et même avec les gens du Roi d'autrefois.

Ils se divisent en deux catégories : les membres politiques et les membres permanents, nous voulons dire par là que ceux-ci ne se retirent pas avec les ministres comme les premiers. C'est à eux que sont confiés les détails du service (2), qui souffriraient de l'instabilité parlementaire.

Les membres politiques sont :

Le *lord avocat*, chef du ministère public ;

Le *solicitor général* qui est le vrai substitut, l'adjoint du lord avocat qu'il peut remplacer au besoin ;

Quatre advocates depute ;

Les membres permanents sont :

L'attorney de la couronne et ses commis.

Tout ce ministère public est réuni dans la capitale de l'Ecosse. Dans chaque comté réside un *procureur fiscal* nommé par le shériff et dépendant de lui. Le shériff, en effet, est responsable du maintien du bon ordre dans son comté.

Les procureurs fiscaux établis dans les villes importantes en dehors et en sus de ceux des comtés, sont nommés par le conseil municipal.

(1) V. notamment Glasson. *Op. et loc. cit.* — *Bulletin de la Soc. de Lég. comp.*, 12 janvier 1876, p. 93.

(2) Comte de Franqueville. *Op. cit.*, T. II, p. 397.

Tous sont sous la direction immédiate du Lord avocat qui a la haute main sur l'action publique dans toute l'Ecosse. Il peut, à son gré, faire arrêter les poursuites ou les continuer, il a la faculté de désigner la juridiction devant laquelle les crimes, à l'exception de quatre qui sont réservés à la couronne, seront portés et par là il a une espèce de pouvoir d'appréciation sur l'application des peines.

Toutes les affaires qui ne sont pas « sommaires », ou qui présentent quelque difficulté, lui sont soumises avant qu'il y soit donné suite (1).

On peut donc parler en Ecosse aussi de l'unité du ministère public.

Les procureurs fiscaux sont pris parmi les solicitors et la plupart cumulent les deux fonctions de procureur de l'Etat et des particuliers, les affaires de la société n'absorbant pas tout leur temps. Leurs traitements oscillent entre 1.250 francs et 60.000 francs.

Les shériffs des comtés et les magistrats des villes concourent aussi, sous la surveillance du lord avocat, à la recherche et à la poursuite des crimes (2).

Une pareille organisation mériterait d'être transplantée en Angleterre et elle aurait quelque chance d'y fructifier, étant née sous la même zone.

(1) *Bulletin de la Société de législation comparée*, juin 1873, p. 343. — Etude de M. du Buit, sur les cours de justice en Ecosse.

(2) *Ibid.*, p. 343.

La préparation aux carrières du droit se fait, comme en Angleterre, d'une façon distincte pour les avocats et les avoués. Elle présente quelques particularités.

La *Faculté des avocats* d'Édimbourg ne réunit pas tous les avocats d'Écosse, comme les hôtels de cour, à Londres, comprennent tous les barristers at law d'Angleterre et du pays de Galles. C'est seulement le barreau le plus important, et il n'a pas le monopole de l'admission au stage et de l'appel à la barre. Les autres confréries d'avocats sont établies sur son modèle, et comme elle, et aussi comme les Inns of court de Londres, elles exigent un diplôme ou un examen à l'entrée, un moment de pratique et une dernière épreuve subie devant leurs membres. Muni de son titre, le nouveau barrister peut se présenter devant tous les juges d'Écosse. Il ne peut pas plaider en Irlande; il le peut en Angleterre, seulement devant le Comité judiciaire du Conseil privé et la Chambre des Lords, les deux juridictions suprêmes établies au-dessus de tous les tribunaux anglais des cinq parties du monde.

Les avoués forment aussi des corporations particulières et si localisées que les membres de l'une ne peuvent pas ester en justice devant les Tribunaux près desquels les autres sont établies.

Tous ne sont pas désignés de la même façon; dans tel comté, on les appelle solicitors; dans tel autre, avocats ou procureurs. Ils n'avaient qu'un

nom autrefois : *Writers to the signet*, écrivains du sceau (1).

Les commis du secrétaire d'État reçurent, en effet, le droit d'instrumenter devant les Cours supérieures, qu'exerçaient exclusivement auparavant les avocats (2).

Un acte législatif de 1866 a réglementé l'accès aux fonctions d'avoué et posé des conditions, sinon identiques dans toutes les associations, du moins analogues entre elles et à celles exigées à Chancery Lane.

L'IRLANDE

§ I. — ORGANISATION JUDICIAIRE

L'Angleterre victorieuse a imposé à la nation vaincue ses tribunaux et ses juges. Celle-ci a souffert des vices de cette organisation, elle a profité des réformes. Une loi de 1877 a étendu à l'Irlande les améliorations apportées en Angleterre par la loi de 1873. L'étude de ses juridictions paraîtrait monotone, si nous entrions dans les mêmes détails. Nous n'en donnerons qu'un aperçu rapide.

La cour suprême siège à Dublin et se divise en cour d'appel et en haute cour de justice ; celle-ci est elle-même partagée en sections.

(1) La Société des écrivains du sceau existe depuis longtemps ; elle avait de nombreuses attributions, qu'elle a perdues en grande partie. — Comte de Franqueville. *Op. cit.*, T. II, p. 571.

(2) *Ibid.*, p. 602.

Il y a un lord chancelier qui, sans faire partie du cabinet, tombe cependant avec lui.

La cour des faillites ne fait pas partie de la haute cour : elle comprend deux juges dont les jugements peuvent être déferés à la cour d'appel.

Il y a en outre une commission foncière pour faire régler le taux des fermages et des loyers par un juge assisté de deux commissaires et de deux commissaires-adjoints.

Dublin est doté de cours de police.

Les juges de paix tiennent de petites sessions et des sessions trimestrielles. Les présidents de ces dernières sont juges des cours de comté établies dans 151 localités.

L'île est divisée en cinq circuits avec 23 villes d'assises.

Il y a une cour des cas réservés à la couronne.

§ II. — LE MINISTÈRE PUBLIC

Les poursuites criminelles ne sont pas laissées en Irlande à l'initiative des particuliers, c'est au gouvernement à défendre la société.

Pareil principe exige l'institution d'un ministère public.

L'attorney général en est le chef ; il est représenté dans chaque comté par plusieurs agents : le *sessionnal prosecutor* (procureur de session), qu'il nomme lui-même ; un *solicitor de la couronne* pour

les cours de sessions trimestrielles et un autre pour les cours d'assises, désignés l'un et l'autre par le *lord lieutenant* (1).

A tous ces avoués, sont adjoints de nombreux avocats. Il doit y avoir au moins un *conseil de la Reine* par circuit ; les autres peuvent être choisis parmi les simples *barristers*.

Outre l'*attorney général*, l'Irlande possède aussi un *solicitor général*. L'un de ces deux personnages au moins doit être pris parmi les *commoners* « appartenant au barreau irlandais ». Leurs appointements se divisent comme en Angleterre, en deux parties : le traitement fixe et les honoraires alloués pour chaque affaire qu'ils soutiennent au nom de la couronne devant une cour. Le chiffre en est beaucoup moins élevé que dans la métropole. Le traitement fixe de l'*attorney général* n'est que de 126.000 francs et celui de son *solicitor* de 50.000 francs seulement.

Ils sont aussi les représentants officiels du barreau.

Celui-ci s'est constitué en confréries sur le modèle des *Inns of court* de Londres ; mais bien que reconnues par le pouvoir royal et dotées par lui d'un hôtel *King's inn* (2), elles étaient obligées

(1) « On sait que la couronne est représentée, en Irlande, par un lord lieutenant ou vice-roi, dont le rôle est purement représentatif. Le pouvoir appartient, en réalité, au secrétaire en chef du vice-roi, qui est toujours membre du cabinet. » Comte de Franqueville, *Op. cit.*, T. II, p. 622, en note.

(2) Sous Henry VIII. — Comte de Franqueville, *op. cit.*, t. II, p. 638.

jusqu'en 1885 d'envoyer leurs étudiants observer plusieurs termes à Londres.

Leur organisation et celle que prirent les avoués en 1877, ressemblent aux institutions parallèles de l'Angleterre.

Les États-Unis peuvent à bon droit être rattachés à la Grande-Bretagne tant parce que leurs peuples sont de la même race et parlent la même langue, qu'à cause de la ressemblance de leur législation avec celle de l'Angleterre, dont elle a conservé bien des traits.

Nous ne croirons pas former un rapprochement disparate en plaçant à côté de la grande république de l'Amérique du Nord, une autre confédération plus modeste, quoique plus ancienne, mais dont les lois ne sont pas moins dignes d'être étudiées et admirées.

C'est au ministère public fédéral de ces deux groupements d'États, la Suisse et les États-Unis, que nous consacrerons les appendices qui vont suivre.

APPENDICE II

Notions sommaires sur le Ministère public aux États-Unis

§ I. — ORGANISATION JUDICIAIRE

S'il ne faut faire aucune distinction aux États-Unis, entre les tribunaux civils et les tribunaux criminels, au point de vue de la compétence, les procès civils et les poursuites pénales étant portés devant les mêmes juges, du moins faut-il séparer la justice fédérale de la justice des États.

La justice fédérale comprend trois degrés de juridictions : la cour suprême établie à Washington, composée de neuf magistrats siégeant en une seule chambre et sans jury.

Neuf cours de circuit présidées chacune par un juge de la haute cour avec le titre de *circuit justice*, assisté de deux magistrats appelés *circuit judges*.

Enfin, les cours de district, au nombre de 69, tenues par un seul juge avec ou sans jury.

Chacun des États de l'Union a institué ses

tribunaux comme il l'entendait. Leurs organisations judiciaires présentent donc une infinie variété.

Cependant on peut en donner une idée générale, en disant qu'elles comprennent, pour la plupart, trois ordres de tribunaux, analogues aux juridictions fédérales :

Une cour suprême, appelée parfois cour d'appel, au sommet, composée de 3 à 17 juges ; des cours supérieures de record, et enfin des cours locales (1).

§ II. — LE MINISTÈRE PUBLIC

A l'encontre de son ancienne métropole, la république de Washington s'est dotée d'un ministère public ; mais ses agents peuvent revendiquer une origine anglaise avant toute autre et présentant beaucoup de points d'affinités avec les institutions de l'Angleterre.

L'attorney général dont le rôle a été déterminé par le judiciary act du 24 sept. 1789, art. 35, est à la fois membre du conseil des ministres dont il doit suivre les destinées, et défenseur des intérêts des Etats devant la cour suprême, leur conseiller, celui du président de la République et des ministres.

Ces fonctions, qui ressemblent fort à celles de

(1) Alfred Nerinx. *Le recrutement de la magistrature aux Etats-Unis*. Dans la *Revue de Droit international et de législation comparée*. Bruxelles, 1898, T. XXX, p. 220.

son homonyme d'Angleterre, lui rapportent 8.000 dollars (1).

Il est aidé, depuis le bill de 1859, d'un substitut à la solde de 3.000 dollars (16 200 fr.). A la différence du solicitor général de Londres, qui est choisi par le premier ministre, il est nommé par l'attorney général. Celui-ci peut s'adjoindre aussi 3 secrétaires qu'il paie 1400 à 1600 dollars.

Ces deux personnages constituent ce que l'on pourrait appeler, d'un nom emprunté à la constitution Suisse, le ministère public fédéral.

Dans chacun des États de l'Union les poursuites criminelles sont réglementées d'une façon qui diffère plus ou moins de celle du voisin. Prenons comme exemple New-York, car nous ne pouvons visiter toutes les petites républiques de la vaste confédération de l'Amérique du Nord.

Dans cet État il n'y a pas de ministère public en matière civile. Nous n'en trouvons que devant les juridictions criminelles, qui se répartissent suivant les degrés que voici (2) :

« Les Assises, pour lesquelles le Grand Jury remplit le rôle de notre chambre des mises en accusation ; les *general sessions* pour une variété de méfaits graves comprenant les moindres de nos crimes et les plus graves de nos délits ; enfin les *special sessions* qui correspondent à nos tribunaux

(1) 43.200 fr. Le dollar vaut 5 fr. 40.

(2) M Paul Bureau.

correctionnels, et dans lesquels il n'y a pas de jury. »

Le *district attorney* est à la tête du parquet qu'il compose comme il l'entend et touche à ce titre d'énormes émoluments. Ses substituts reçoivent un traitement heureusement déterminé par la loi.

Nous disons heureusement, car c'est le *district attorney* qui les paie sur les fonds considérables qui lui sont alloués, et l'on pourrait craindre pour la parfaite rémunération des *assistant attorney*, si le législateur n'avait pas réglé leur salaire, quand on songe au milieu où se recrute leur chef.

Il est élu tous les deux ou trois ans au suffrage universel. L'instabilité de cette fonction dont le titulaire peut être remplacé à des époques périodiques assez rapprochées, concorde bien avec le caractère des Américains avant tout et partout *brisiners men* (1), pour qui stabilité est synonyme de stagnation, et qui, ne considérant pas la sécurité et la tranquillité comme de « précieux avantages, » autant pour les commerçants que pour les fonctionnaires, ne se plaisent que dans le tourbillon des affaires.

Pourtant ce poste, assurément très enviable, malgré l'incertitude de la position, tant par ses appointements que par le pouvoir qu'il procure, n'est recherché que par les membres gangrenés des corporations judiciaires, moins hommes de

(1) Hommes d'affaires.

loi que de politique, des barristers sans causes et des solicitors sans clientèle, gens peu recommandables et peu estimés de leurs confrères.

De pareils magistrats ne sont pas des défenseurs en qui la société puisse mettre toute sa confiance ; aussi, quand une affaire très importante se présente, appellent-ils à leur aide quelque grand avocat qui, moyennant 50.000 ou 60.000 fr. d'honoraires, prend place en leur nom à la barre.

APPENDICE III

Notions sur le Ministère public en Suisse.

§ I. — MINISTÈRE PUBLIC FÉDÉRAL

Un tribunal fédéral est établi à Lausanne (art. 14) (1), composé de 14 membres et de 9 suppléants (art. 1). Il se partage en deux sections pour le jugement des affaires civiles (art. 16) et se divise, en matière pénale, en Chambre d'accusation, en Cour d'assises, en Cour pénale fédérale et en Cour de cassation (art. 18).

L'art. 43 de la loi d'organisation judiciaire fédérale du 5 juin 1849, promulguée en exécution de l'article 107 de la Constitution fédérale de 1848, avait confié au Conseil Fédéral le soin de nommer un *procureur général* pour toute la confédération dont les fonctions devaient cesser avec les siennes, c'est-à-dire tous les trois ans.

Il devait désigner aussi un *procureur d'arrondis-*

(1) Loi fédérale du 22 mars 1893. — V. aussi *Annuaire de la législation étrangère*, 1894, p. 446.

sement chaque fois qu'une instruction était ordonnée.

A la suite de la démission du procureur général en 1856, l'assemblée fédérale (conseil national et conseil des Etats réunis) supprima cette charge sur la proposition du Conseil Fédéral, le 23 septembre 1856, et une partie des affaires qui lui étaient confiées fut remise à des avocats.

Mais, la nécessité d'un ministère public fédéral ayant été reconnue, la loi du 28 juin 1889 rétablit le « poste de *procureur général de la Confédération* à titre permanent » et le dota de 8 à 10.000 francs d'appointements (art. 4).

Le Conseil fédéral procède à sa nomination; il peut lui adjoindre des substituts, si besoin est, avec les honoraires qu'il jugera convenables (art. 5); il leur fait prêter serment à tous et exerce sur eux un droit de surveillance (1). Il prononce sur la récusation du procureur général (2).

La législation de chaque canton suisse présente la même variété que celle de chacun des États-Unis. Nous n'étudierons le ministère public que dans un canton.

§ II. — LE MINISTÈRE PUBLIC DU CANTON DE BERNE

Au sommet de la hiérarchie judiciaire du canton de Berne est établie une Cour suprême, qui se divise en trois Chambres :

(1) et (2) Art. 13 et 33. L. du 22 mars 1893.

1^o La Cour d'Appel et de Cassation ;

2^o La Chambre d'accusation ;

3^o La Chambre criminelle, qui tient les assises, assistée d'un jury, dans les cinq ressorts de Cours d'Assises du canton.

Au-dessous de cette juridiction éminente, la justice est rendue au civil :

Par les juges de paix ; — les présidents des Tribunaux ; — les Tribunaux de district.

Au criminel :

Par les Présidents des Tribunaux de district comme juges de police ; — par les Tribunaux de district en matière correctionnelle.

Le ministère public se compose d'un procureur général et de cinq substituts (un par ressort de Cour d'Assises), avec le titre de procureur d'arrondissement.

Les candidats à ces fonctions doivent avoir 25 ans, être ou avoir été avocat, et, dans le cas contraire, subir un examen sur leur science juridique.

On exige du procureur général une condition spéciale : il doit connaître les deux langues française et allemande, qui sont usitées dans le canton. Il est élu par le Grand-Conseil sur une liste de deux ou trois noms, deux présentés par la Cour suprême et le troisième par le Conseil exécutif s'il le juge à propos.

Les substituts sont élus par le Conseil exécutif sans présentations.

Si nous rapprochons ce système de nomination de celui de l'Espagne, nous voyons que la législation espagnole a suivi un plan tout opposé à celui du canton de Berne ; tandis que le choix du gouvernement est restreint dans les postes les moins élevés, pour n'être laissé tout à fait libre que pour les chargés du ministère public près des hautes juridictions de Madrid, ici au contraire le conseil exécutif ne peut que présenter un nom pour l'élection du procureur général, tandis qu'il nomme librement les substitués.

Tous prêtent serment devant la cour suprême avant d'entrer en fonctions.

Le procureur général surveille ses substitués. Ceux-ci doivent lui adresser tous les trois mois un rapport sur l'administration de la justice. A son tour le chef du ministère public en remet un à la cour suprême au moins tous les ans.

Le procureur général est obligé d'habiter Berne ; il ne peut quitter la capitale du canton sans autorisation du Président de la cour suprême. Il lui faut la permission de la cour elle-même pour s'absenter plus de huit jours.

La même autorisation est nécessaire aux substitués qui veulent sortir de leur ressort pendant plus de huit jours. Ils sont tenus de résider au chef-lieu du ressort.

CINQUIÈME PARTIE

Conclusions

Nous voici arrivé au terme de notre voyage à travers les parquets que nous avons entrepris de visiter.

Il nous faut conclure.

Nulle part nous n'avons trouvé l'idéal, non seulement l'idéal abstrait, mais l'idéal concret, le mode de recrutement ni l'organisation les plus appropriés au caractère de chaque peuple et au rôle du ministère public. Dans bien des pays nous avons découvert des règles sages que nous voudrions voir généralisées dans les Etats voisins, surtout dans notre chère France, que nous voudrions si riche en toutes choses, possédant les meilleures lois et les meilleures institutions, marchant à la tête des peuples dans la voie de la civilisation.

Son ministère public se rattache intimement à

son passé, c'est celui de l'ancien régime, constitué peu à peu à peu à travers les siècles, à l'ombre du pouvoir royal qu'il soutint si efficacement dans toutes ses luttes.

Il n'existait pas à l'origine et nous n'avons pu en trouver le germe chez les peuples Barbares ni chez les Romains.

Les magistrats que nous avons voulu considérer comme les premiers défenseurs de la société en Gaule, ces chefs de cité qui traînaient, les fers aux mains, le malfaiteur devant le tribunal des Druides, sont si différents des procureurs du Roi qui existèrent plus tard, qu'on ne peut voir dans les premiers les prédécesseurs des seconds.

Avant de terminer notre travail, jetons les yeux sur la constitution que les âges et les régimes politiques ont fini par donner à notre ministère public et demandons-nous s'il est arrivé au dernier terme du perfectionnement soit de son organisation, soit de son recrutement.

§ I. — LE MINISTÈRE PUBLIC PRÈS LES TRIBUNAUX DE SIMPLE POLICE

Nous commencerons par les agents qui sont chargés de l'action publique près des Tribunaux de simple police.

Le nouveau recrutement de ce ministère public, introduit par la loi du 27 janvier 1873, qui a modifié

l'art. 144 du Code d'Instruction criminelle, a été vivement critiqué dans un article de M. Cambuzat (1).

Cet auteur trouve le choix du procureur général trop restreint, et il voudrait l'étendre à tous les électeurs.

Voici le système qu'il propose :

« Tout en persistant à penser que le rétablissement des commissaires de police cantonaux serait le meilleur moyen d'assurer un bon recrutement du ministère public près des tribunaux de simple police, si cependant nous ne pouvions triompher de certains préjugés, nous souhaiterions que l'art. 144 du Code d'instruction criminelle fût modifié dans le sens des désirs de la minorité de la commission. Le procureur général n'étant plus renfermé dans un cercle étroit trouverait facilement des hommes intelligents et instruits, indépendants par leur caractère et leur position sociale, et qui par dévouement au bien général, consentiraient à se charger des délicates fonctions du ministère public. Pour donner par exemple une plus haute consécration à leur investiture, les magistrats chargés du ministère public près les tribunaux de simple police pourraient être nommés par décret du président de la République sur la proposition du procureur général ; ils seraient choisis sur la liste des jurés habitant le canton.

(1) Fr. Cambuzat. *Du ministère public près les Tribunaux de simple police*. Dans la *Revue critique de législation et de jurisprudence*, 1879, p. 579.

Par contre, en raison des services gratuits qu'ils rendraient ainsi à la société, ils pourraient être exemptés du service du jury pendant toute la durée de leurs fonctions ; peut-être cette perspective triompherait-elle des hésitations et des répugnances de plusieurs ».

Sans doute étendre le cercle des éligibles, c'est donner au procureur général plus de chances de faire un bon choix ; exempter l'élu d'une charge en récompense du service rendu, c'est encore un excellent moyen de faire accepter ces fonctions, mais celle dont M. Cambuzat propose la dispense ne nous semble pas heureusement choisie ; d'abord parce qu'elle est aléatoire, chaque citoyen espère tous les ans que son nom ne paraîtra pas sur la liste fatale ; ensuite cette charge ne pèse pas d'un poids égal sur chacun : beaucoup la redoutent à cause des ennuis, des déplacements et des pertes de temps et d'argent qu'elle entraîne, d'autres au contraire, précisément ceux à qui M. Cambuzat voudrait confier de préférence les fonctions de ce ministère public, les hommes intelligents et instruits, indépendants par leur caractère et leur position sociale, recherchent les fonctions de juré pour charmer les loisirs d'une retraite ou ceux que leur laisse une grosse fortune, et ce serait mal récompenser leurs services que de les priver, en leur faisant accepter une fonction publique, de la chance d'en exercer une autre.

Cet auteur craint aussi que le maire, « dont les.

relations avec les justiciables sont intimes et journalières », n'ait pas assez d'indépendance et de fermeté « pour se mettre au-dessus des passions et des haines locales, et sans souci de sa popularité, traduire de son propre mouvement en simple police tel administré influent dont il se fera peut-être un ennemi acharné. » Il critique pour les mêmes raisons le choix des suppléants de justice de paix « ce sont généralement des notaires, des médecins, des personnes qui, par position, dépendent du public, ont une clientèle à ménager ».

§ II. — ORGANISATION DU MINISTÈRE PUBLIC

Ces critiques laissent deviner combien le ministère public de l'âge druidique présenterait d'inconvénients s'il était appliqué sur une plus grande échelle. Dans les centres plus importants où les contraventions peuvent revêtir une importance particulière, l'institution de fonctionnaires nommés par l'Etat et complètement soumis à son action, si elle ne présente pas toutes les garanties exigibles pour les justiciables, à cause du caractère peu relevé des titulaires, évite du moins les dangers du ministère public municipal.

Il faut donc que les défenseurs de la société soient des fonctionnaires, il faut un personnel permanent nommé par le gouvernement, et l'on ne peut pas songer non plus à préconiser le sys-

tème employé par nos rois à l'origine : recourir à un procureur, à un avocat pour chaque affaire comme un simple particulier, ce sont des procédés incompatibles avec les nécessités et la constitution de l'Etat moderne.

Mais si l'on ne peut adopter cette organisation, du moins pourrait-on lui emprunter son économie. Comme le procureur du roi, à une époque moins reculée, comme l'attorney général ou le directeur des poursuites publiques dans la plupart des cas en Angleterre, les officiers du ministère public se contenteraient de diriger l'action publique et ils la feraient soutenir à l'audience par un avocat. Ce recours au barreau n'aurait lieu que pour les causes importantes. Pour les petites affaires, le procureur ou son substitut plaiderait lui-même, de même que les avoués prennent la parole dans les causes de leurs clients à l'audience des tribunaux où il n'y a pas d'avocats.

Ce serait peut-être un excellent moyen pour arriver à cette égalité de la poursuite et de la défense, qui est réclamée par de bons esprits. M. Cruppi, notamment, dans une série d'articles (1) sur la composition de nos cours d'assises, nous en a dévoilé la nécessité.

Il prend un homme neuf aux impressions judiciaires, étranger à la science et à la pratique du

(1) Jean Cruppi. *La Cour d'assises de la Seine*, dans la *Revue des Deux-Mondes*. Paris, 1^{er} nov. 1895 ; 1^{er} janv. 1896 ; 15 mars 1896 ; 15 juillet 1896 ; 15 juin 1897 ; 1^{er} juillet 1897.

droit, le brave juré arraché un moment à ses affaires et paraissant tout éperdu dans le palais de justice, ennuyé autant qu'effrayé de la fonction qu'on veut lui faire remplir. Le voilà dans la salle d'audience ; M. Cruppi suppose qu'il éprouve des impressions très suggestives à l'aspect de la cour : « Président et accusateur, dit-il, ont tous deux le même costume, et de rouge vêtus, familiers et échangeant des signes, ils sont assis dans deux fauteuils semblables, lorsque le défenseur et les jurés eux-mêmes sont debout. Ce voisinage intime des conseillers et du ministère public, cette alliance créée par la fonction et l'uniforme, par les mœurs et les traditions, fortifient les soupçons de notre juré à l'égard des deux magistratures. Ne croit-il pas, d'ailleurs, si la session comprend une affaire de presse, un procès politique, que ce magistrat et cet avocat général vont se révéler à lui comme des « agents politiques », « instruments du pouvoir », pliés et façonnés par leur éducation, ou même « contraints directement au zèle le plus domestique ? » (1).

Et dans un article suivant il oppose à notre cour d'assises une cour criminelle d'Angleterre ; après nous avoir montré combien elle diffère de la nôtre : « Enfin,, poursuit-il, au plus bas de la salle, entre le bureau du greffier, le dock de l'accusé, le box du jury et les gradins inférieurs,

(1) 1^{er} nov. 1895, p. 64.

une table assez large occupe tout ce fond de puits. Autour d'elle et assis coude à coude, justement sous le juge et à deux pas du jury, les avocats de la cause : celui qui accuse, *counsel for the prosecution*, et celui qui défend, *counsel for the prisoner* » (1).

Allons-nous donc faire table rase de notre ministère public pour introduire chez nous l'organisation de l'Angleterre « si utile à comprendre, mais bien dangereuse à imiter, grâce au caractère national si tranché qu'elle imprime à toutes ses institutions ? » (2) Non certes ! Importons plutôt d'outre-Manche ce principe auquel les Anglais tiennent tant qu'ils renoncent volontiers pour le maintenir aux avantages que leur procurerait l'établissement d'un ministère public : l'égalité dans la lutte. Est-ce trop demander ? En effet, c'est un combat qui se livre sous les yeux du juge, et il n'est que juste que les deux champions soient munis des mêmes armes.

Écoutons encore M. Cruppi ; on nous pardonnera de citer souvent sa parole autorisée autant qu'éloquente.

« Nos anciens procéduriers, pleins de l'ivresse du duel commençant, s'écrient en voyant le ministère public se lever pour prendre la parole : « En » voicy un maintenant qui joue des mains en bataille » rangée ! »

(1) 1^{er} janv. 1896, p. 124.

(2) 1^{er} janvier 96, eod. loc.

« C'est donc toujours la preuve antique, le duel judiciaire. Il s'agit d'art, de guerre et de triomphe. Qui sera le plus fort ou le plus éloquent ? Hier, ces guerriers portaient la hallebarde, aujourd'hui ils ont pour arme la parole, mais ces deux systèmes diffèrent bien peu si on regarde la distance qui les sépare d'une recherche logique et rationnelle de la vérité.

» Et qui sait, dans l'avenir lointain des âges, si l'histoire ne confondra pas dans les descriptions d'une époque primitive et quasi barbare, les deux périodes du combat de justice : le combat par le verbe et le combat par l'épée.

» Et pas plus qu'autrefois, ce combat n'est égal. Voici qu'un adversaire a du talent et que l'autre en manque ! c'est alors tout comme jadis, quand un vilain appelait un gentilhomme au duel de justice, le seigneur combattait à cheval, couvert de son armure, le vilain à pied, armé d'un bâton. Et comment le haut et puissant seigneur de l'éloquence ne triompherait-il pas devant les jurés ? »

Ici nous ne suivons plus M. Cruppi. Si l'un des avocats manie aussi habilement la parole qu'un chevalier sa bonne épée, tandis que l'autre est aussi embarrassé de sa langue qu'un vilain de son gourdin, la faute n'en est pas à nos institutions, et l'on retirerait aux officiers du ministère public la parole à l'audience pour la confier à un membre quelconque du barreau, que les mêmes inconvénients pourraient se représenter. Il ne tiendra

qu'au procureur de choisir des avocats habiles.

Mais nous sommes avec M. Cruppi pour réclamer « l'égalité des combattants, l'agression et la défense marchant d'un pié et d'une mesure ».

Ce que nous voulons, c'est que l'homme de l'État descende de cheval, qu'il quitte cette estrade d'où il domine la défense et se dresse comme un chevalier sur ses étriers, qu'il soit dépouillé de tous ces insignes et de cette dignité de magistrat qui l'enveloppent comme d'une armure de fer.

Qu'il ne soit plus fonctionnaire, c'est impossible ; qu'il ne soit plus magistrat, voilà la réforme que nous souhaitons. Et qu'il nous soit permis de nous étonner qu'il le soit devenu jamais. Autrefois, les procureurs étaient séparés des juges par un fossé profond, et il semblait qu'il fût infranchissable, que jamais aucun pont-levis ne se serait abaissé pour faire entrer les procureurs du roi dans le château aux tours crénelées de prérogatives et de dignités dans lequel s'enfermaient les magistrats à l'abri du *profanum vulgus*.

Ce furent les rois qui firent tomber le pont-levis, et, couvrant de dignités leurs gens, ils les introduisirent dans la forteresse de leur justice pour les faire asseoir à côté de leurs conseillers. Une telle fusion s'établit entre les deux ordres que, depuis longtemps, le mot « magistrature » comprend les uns et les autres.

Ainsi, tandis que les avocats et les procureurs, auxquels le roi ne confiait plus ses causes, demeu-

raient dans les chaumières groupées autour du château, soigneusement écartés de l'enceinte réservée à la Cour, ceux d'entre eux qu'honorait la confiance royale, s'élevaient à la hauteur des juges et finissaient par monter sur leur estrade.

Il faut les en faire descendre, car ils n'exercent pas une magistrature.

Le nom de magistrat n'appartient qu'à ceux qui exercent tout ou partie de la souveraineté aux lieu et place du souverain. A ce titre, il convient aux députés et sénateurs en tant qu'ils exercent le pouvoir législatif ; au président de la République, en qui se concentre le pouvoir exécutif ; enfin, aux dépositaires du pouvoir judiciaire.

Tous les autres agents qui, à un degré quelconque, commandent aux citoyens et à la force publique, ne possèdent pas la souveraineté, ou pour mieux dire un pouvoir de la souveraineté, puisqu'il faut en revenir à la séparation des trois pouvoirs consacrée par Montesquieu, mais ils exercent une fonction de la souveraineté qui leur a été déléguée, généralement une fonction du pouvoir exécutif, soit du gouvernement, soit de l'administration, les deux parties dans lesquelles ce même philosophe a divisé les fonctions du pouvoir exécutif.

On ne peut pas séparer le pouvoir de la fonction dans l'ordre judiciaire, car ils ne font qu'un. C'est au nom du souverain que la justice est rendue, au nom du roi jadis, au nom du peuple Français aujourd'hui ; les tribunaux militaires le proclament

en tête de leurs jugements et si les juges civils n'emploient pas cette formule, leurs arrêts ne puisent cependant pas ailleurs leur autorité.

Les juges exercent donc la souveraineté ; s'il en était autrement, leur indépendance serait compromise, ils devraient obéir aux injonctions de celui qui leur aurait délégué la fonction, tout comme un mandataire reçoit les ordres du mandant, un préfet du ministre (1). Ils ont une espèce de sacerdoce à remplir, apanage du souverain, peuple ou roi, incapable de l'exercer lui-même, dont ils tiennent la place et possèdent les prérogatives ; ils sont chargés de dire le droit, *jus dicere*, ils ont la juridiction, c'est-à-dire que prenant le droit ou plutôt la loi dans laquelle il est contenu, comme base de leur jugement, ils apprécient la valeur morale ou juridique de l'acte.

Pouvons-nous en dire autant des officiers du ministère public ? que sont-ils ?

Revenons au décret des 16-24 août 1790 qui, dans son T. 8, art. 1, en donne une définition exacte : ce sont les agents du pouvoir exécutif auprès des tribunaux. Et quelle est leur mission ? On peut dire, sans entrer dans les détails, qu'ils doivent veiller à l'observation des lois, requérir des jugements contre ceux qui les ont violées et les faire exécuter.

Or, requérir l'exécution des jugements n'est assurément pas faire acte de souveraineté, c'est accomplir

(1) V. Cte de Franqueville. *Op. cit.*, t. I, p. 13.

par délégation du pouvoir exécutif une de ses fonctions.

Serait-ce dans le droit d'accusation que résiderait la souveraineté ? un auteur l'a soutenu : « Le droit d'accuser, dit-il, c'est-à-dire de forcer un citoyen à se justifier de l'imputation d'un délit ou d'un crime, et à lutter, faible et isolé, contre les forces réunies de la loi et de ses ministres, ne peut être qu'un des attributs de la souveraineté ; l'exercice de ce droit doit donc être en harmonie avec la Constitution du pays où il s'exerce (1). » Et parcourant les diverses Constitutions qui ont régi les peuples, il nous montre l'application de son système.

Nous ne pouvons admettre une pareille théorie. Un particulier est lésé dans son honneur ou dans ses biens, il traîne le coupable devant les tribunaux et leur demande justice. Tout le monde peut faire cela, c'est l'exercice d'un droit et non de la souveraineté. Une collectivité peut l'exercer comme un individu, à plus forte raison la société constituée, l'Etat, pour rétablir l'ordre public qu'il est chargé de défendre.

La conclusion qui s'impose est qu'une grande distinction doit être faite entre les agents à qui le gouvernement confie l'action publique et ceux qui en sont les arbitres.

La séparation ne sera néanmoins jamais si pro-

(1) Mangin. — *Traité de l'action publique et de l'action civile en matière criminelle*. Paris, 1876, T. I, p. 3, n° 5.

fonde que lorsque des modes différents seront employés pour le recrutement des uns et des autres.

Il faudrait que les juges fussent nommés dans une assemblée des premiers d'entre eux par un grand juge, une espèce de haut chancelier, institué sur le modèle du lord haut chancelier d'Angleterre (1), choisi par le président de la République, comme les ministres et tombant avec eux. C'est par lui que le pouvoir judiciaire se rattacherait aux deux autres pouvoirs.

Les officiers du ministère public, au contraire, continuent à être nommés directement par le chef de l'Etat et sont révocables à son gré. Ils ne font plus partie de la magistrature, leurs rapports avec elle sont aussi restreints que possible. Ils ne portent qu'une robe noire et une petite toque comme les avocats; ils se tiennent auprès d'eux au pied du tribunal, et, prenant la parole comme eux, ils les traitent en confrères (2).

Souvent ils les appellent à leur aide, le barreau fournit des défenseurs à la société. Aux stagiaires le procureur confie les petites affaires, aux avocats inscrits au tableau les plus importantes. Des honoraires calculés avec équité les récompenseront de

(1) Cte de Franqueville. — *Op. cit.*, I, p. 19, 20, 41 et suiv.

(2) « Les ancêtres parlementaires des magistrats actuels du ministère public ne siégeaient pas à la Grande Chambre près des juges, ils se tenaient non sur l'estrade, mais sur le *parquet* de la salle, au rang des membres du barreau qu'ils tenaient à honneur de traiter en confrères. » Cruppi, *op. cit.* 1896, p. 435.

ce service. Jamais ils ne seront basés sur le renom de l'avocat, mais sur l'importance de la cause ; seulement on ne donnerait aux grands avocats que les grosses affaires. Elles seraient partagées en plusieurs catégories auxquelles correspondraient des taxes différentes. Le procureur serait libre d'ailleurs de choisir ses avocats dans tous les barreaux de France et, si des intérêts particulièrement graves se trouvaient en jeu, d'appeler des avocats de la cour d'appel ou même de la capitale.

D'autres fois les officiers du parquet portent eux-mêmes la parole ; ils peuvent suivre à leur gré ou d'après les ordres venus de plus haut, l'une ou l'autre procédure.

Leur personnel est naturellement plus restreint mais la hiérarchie n'en est pas moins sévèrement maintenue, sans elle l'unité et l'indivisibilité du ministère public seraient compromises.

Certaines garanties ne seraient pas incompatibles avec cette parfaite soumission. Nous avons vu que les procureurs allemands dont on exige une si stricte obéissance que leur parole même n'est pas libre à l'audience, possèdent néanmoins des privilèges importants et que l'augmentation de leurs traitements sur place soit à l'ancienneté, soit par périodes d'années de service, assure leur avancement.

§ III. — AVANCEMENT

En France aucune règle n'a été posée pour résoudre cette question importante autour de laquelle gravite toute la carrière du fonctionnaire, qui domine toute sa vie et qui contre-balance, au point de les annuler, les prérogatives de l'inamovibilité.

« Le magistrat, dit M. Bérenger, qu'il soit inamovible ou membre du parquet, dépend entièrement du pouvoir... Il est dans la nécessité de s'adresser à lui tous les 4 ou 5 ans, s'il ne veut pas voir son avenir injustement borné. »

Si l'arbitraire dans l'avancement est le plus grand facteur de la subordination, le statu quo devrait être maintenu à l'égard des officiers du ministère public qui doivent être absolument sous la dépendance du pouvoir.

Pourtant dans l'armée, où, personne ne le contestera, une discipline sévère est imposée et une stricte obéissance exigée, une loi sage et impartiale règle l'avancement des officiers.

C'est une garantie que certains membres du parlement avaient songé à procurer aux corps judiciaires, quand ils proposaient une loi dont les dispositions étaient calquées sur le tableau d'avancement de l'armée ; loi qui s'inspirait encore plus des principes de l'équité, qu'elle n'était destinée à fortifier l'inamovibilité des uns et à assurer

l'indépendance des autres, puisqu'elle ne distinguait pas entre les deux magistratures.

Elle fut déposée par un groupe de députés sur le bureau de la Chambre en 1894 (1).

Voici le résumé de ses articles :

Une commission supérieure de classement se réunit chaque année, au ministère de la justice, dans la première quinzaine de juillet, sous la présidence du premier président de la Cour de cassation. Elle est composée du premier président et du procureur général de la Cour de cassation; de deux premiers présidents et de deux procureurs généraux, désignés par l'assemblée générale des premiers présidents et des procureurs généraux; de deux sénateurs élus par le Sénat; de deux députés élus par la Chambre, d'un conseiller d'Etat élu par le Conseil d'Etat; d'un délégué du garde des sceaux.

Les membres élus sont nommés pour un an.

Un mois avant l'époque de leur réunion, une liste préparatoire de classement, double de celle du tableau, est dressée par les premiers présidents et les procureurs généraux, les directeurs du ministère de la justice et le chef du personnel, seulement pour la magistrature des Cours d'appel et des tribunaux de première instance (art. 8).

La commission supérieure dresse le tableau définitif : c'est une liste de candidats égale au 1/4

(1) Ch. doc. 1894, p. 139. — V. également une proposition analogue qui s'est fort inspirée de celle-ci. Ch. doc. 1897, p. 1607, annexe 2682.

des postes de chaque catégorie de fonctions judiciaires, même à la Cour de cassation (art. 7).

Le garde des sceaux peut, par un arrêt motivé inséré au Bulletin officiel du ministère de la justice, faire une inscription d'office sur ce tableau, mais ces inscrits d'office ne pourront être nommés que dans la proportion du $\frac{1}{4}$ des vacances qui se produiraient.

Nul ne pourrait entrer dans la carrière ni être nommé à un poste supérieur, sans avoir figuré sur ce tableau. Seuls seraient dispensés de cette condition les magistrats appelés aux fonctions de premiers présidents et de procureurs généraux près les Cours de cassation et d'appel, président du tribunal de 1^{re} instance de la Seine, et procureur de la République près ce même tribunal, lesquels seraient nommés directement par décret rendu en conseil des ministres. C'est-à-dire que les postes les plus élevés ou les plus importants seraient laissés complètement à la discrétion du pouvoir exécutif.

Le système actuellement en vigueur est celui des présentations. M. Favre en dit beaucoup de mal : « Elles ont précisément pour objet de limiter l'arbitraire ministériel, de découvrir le mérite modeste, de décourager l'intrigue et de prévenir la brigue. Mais d'une part elles ne sont nullement obligatoires, de l'autre elles se ressentent forcément de l'esprit de corps et de l'influence du

népotisme auxquels les plus fermes ont tant de peine à se soustraire. »

Il est néanmoins incontestable que les magistrats du ressort sont le plus à même d'apprécier les talents de leurs collègues et que ces présentations leur permettent de signaler au ministre les plus dignes. Il faut bien que ce dernier soit renseigné sur la valeur des candidats ; où pourrait-il mieux s'enquérir de leurs mérites, de leurs aptitudes spéciales, des conditions particulières qui les feront réussir dans tel ou tel poste, qu'auprès des chefs du ressort ?

On reproche aux présentations d'être dictées par l'esprit de corps et le népotisme. Précisément la faculté qu'a le ministre de ne pas en tenir compte neutralise ces inconvénients. Mais alors nous tournons dans un cercle vicieux : les présentations sont destinées à restreindre l'arbitraire ministériel, et celui-ci reparait pour corriger les défauts des présentations.

M. Bérenger proposait d'autres remèdes : (1)

1° Adjoindre aux magistrats des cours les bâtonniers et les deux membres les plus anciens du conseil de l'ordre ;

2° Laisser au pouvoir le droit de ne pas tenir compte des présentations locales, pour leur substituer un candidat d'un autre ressort, mais ayant fait l'objet d'une proposition régulière pour un emploi d'égale importance.

(1) *Journal officiel*, 16 juillet 1871, p. 2023.

Ces correctifs ont sur la réforme proposée en 1894 l'avantage d'être plus simples et d'avoir ainsi plus de chances de pénétrer dans la législation. Ils n'assurent pas avec autant de certitude la récompense des longs services et du mérite. Ce classement est restreint à la province et laisse plus de place à l'intrigue ; disons même que celle-ci s'exercera peut-être plus librement auprès des magistrats et des avocats du ressort que dans le cabinet du ministre ou auprès des membres d'une commission supérieure.

Néanmoins, cette obligation d'avoir été présenté dans un ressort quelconque, pour être nommé, peut être comptée comme une garantie analogue à celle d'avoir été inscrit sur le tableau d'avancement.

Quel que soit celui de ces deux systèmes que l'on adopte, il sera toujours plus rationnel et plus équitable que le mode actuellement employé, et il serait hors de propos de croire que toute règle relative à l'avancement porterait atteinte au pouvoir discrétionnaire que l'État doit exercer sur ses agents du ministère public. Les auteurs du projet de 1894 prévoyaient cette objection et s'en défendaient énergiquement.

« On remarquera, disaient-ils, que nous soumettons à la nécessité de l'inscription sur le tableau d'avancement les candidats aux fonctions du parquet comme les candidats aux fonctions de la magistrature assise. Si l'on constate que le gouvernement

conservera en même temps que le libre choix des procureurs généraux maîtres de l'action publique dans leur ressort, le droit de déplacer à son gré et même de révoquer ad nutum les magistrats du parquet, on reconnaîtra que la règle que nous voulons établir et qui n'a d'autre objet que d'exclure le favoritisme, en assurant à l'Etat des serviteurs d'un mérite reconnu, n'a rien d' attentatoire aux légitimes prérogatives du pouvoir exécutif. »

C'est une question de justice qui se pose et il ne s'agit pas d'émanciper de l'autorité suprême des officiers dont les fonctions exigent plus de soumission que d'indépendance (1).

D'autres pays l'ont compris.

En Italie, par exemple, une certaine durée d'exercice des fonctions est exigée dans chaque grade, les promotions se font à l'ancienneté jointe au mérite ou au mérite seul suivant certaines distinctions (2).

En Espagne (3), une organisation savante et compliquée a été donnée à l'avancement. En voici les grandes lignes :

Les tribunaux et les cours sont divisés en deux catégories : les tribunaux de début et les tribunaux

(1) *Journal Officiel* du 16 juillet 1871, rapport de M. Béranger, p. 2025.

(2) *Annuaire de législ. étr.*, 1891, p. 380.

(3) A. Theurault. *Etude sur l'organisation judiciaire en Espagne*, Paris, 1878. — Debaeq. *Organisation judiciaire en Espagne*, *Bulletin de la Société de législation comparée*, juin 1872, p. 221.

d'avancement ; toutes les cours, sauf celle de Madrid, sont cours de début.

La liberté du choix du gouvernement va croissant à mesure que l'on s'approche des plus hauts grades. Celui de fiscal du tribunal suprême est laissé complètement à sa discrétion. En dehors de là son arbitraire ne peut s'exercer que sur le $\frac{1}{3}$ ou le $\frac{1}{4}$ des places vacantes, les autres revenant de droit dans les parquets les moins élevés, soit au plus ancien candidat, soit au plus méritant dans la première moitié de la liste, soit enfin à celui que le ministre préfère sur toute la liste, et dans les plus hauts grades à deux magistrats déterminés d'une façon plus ou moins vague par la loi, pour laisser plus de liberté au pouvoir.

La troisième ou quatrième place qui est laissée à sa disposition ne peut être accordée qu'à un avocat ayant un certain nombre d'années d'exercice ; aux derniers degrés de la hiérarchie judiciaire (fiscaux des tribunaux de début et des tribunaux d'avancement) aucun avocat ne peut être admis.

Le recrutement est organisé d'une façon différente pour les deux magistratures, bien que les conditions soient analogues ; la législation espagnole les sépare nettement sans interdire le passage de l'une dans l'autre, et bien qu'elle appelle souvent des fiscaux aux sièges de juges ou des juges aux sièges de fiscaux, néanmoins les concours des aspirants ne sont pas les mêmes et les conditions d'avancement non plus.

Cette étude nous amène à nous demander si cette distinction entre les magistrats du siège et ceux du parquet ne présenterait pas des avantages.

On ne peut nier que les conditions d'aptitude ne soient pas identiques pour les uns comme pour les autres.

Des uns on exige plus de talent oratoire, une connaissance approfondie du *maquis* de la procédure, de ses défilés, de ses fourrés et de ses repaires, de l'habileté et de l'énergie dans les poursuites; aux autres on demande un jugement droit et sain, plus de calme et d'impartialité, une logique sûre, un raisonnement impeccable plutôt qu'une parole brillante et persuasive.

Certains voudraient non pas séparer la magistrature assise de la magistrature debout, mais, considérant combien le Droit pénal est une science complexe et diffère de la législation civile, former deux corps judiciaires, l'un exclusivement dévoué à la répression des délits, à la pathologie criminelle, l'autre destiné à trancher les procès civils. Dans ce système ce serait « un avancement pour un juge d'instruction de devenir procureur de la République et non président du tribunal, puis de devenir conseiller d'une Chambre criminelle mais non civile » (1).

Ce désir de voir le droit criminel plus développé et plus connu n'est que trop justifié par les lacunes que l'expérience des concours en 1876

(1) Tarde, cité par Cruppi. — *Op. cit.* 15 juin 97, p. 909.

a dévoilées dans l'étude de cette science. S'il y a des magistrats qui doivent s'en faire une spécialité, ce sont assurément ceux du ministère public et il y a plus d'une raison pour que l'on exige moins de droit civil de ceux-ci que des autres. D'où l'opportunité, sinon de séparer par des cloisons étanches les deux magistratures, ce que la législation espagnole ne fait pas du reste, mais au moins d'exiger des aspirants aux fonctions du ministère public, une connaissance plus approfondie du droit pénal.

Comment se rendre compte de cette science ? Comment reconnaître ces capacités ? Il ne suffit pas en effet de poser pour l'avancement des règles qui assurent une juste rémunération des années de service, une sage répartition des postes entre les plus capables de les occuper, il faut encore déterminer les conditions d'entrée dans la magistrature, savoir comment, parmi le flot des candidats, on découvrira les sujets propres à remplir les fonctions du ministère public. Certains ont cru trouver un moyen impartial et sûr de connaître les aptitudes judiciaires de chacun dans l'établissement des concours. D'autres réprouvent ce mode de recrutement comme imparfait et trompeur. Voyons s'il est digne des préférences des uns, des anathèmes des autres, redisons l'essai qui en a été fait en France, recherchons ses résultats, les causes de son échec, ses droits à l'adoption.

§ IV. — RECRUTEMENT. — LES CONCOURS ET LE STAGE

« Il est inévitable d'arriver à la voie du concours, dit M. Bérenger (1), c'est le concours qui ouvre aujourd'hui toutes les carrières sérieuses, le professorat, les finances, les ponts et chaussées, les mines, les armes savantes, l'auditorat au Conseil d'État et à la Cour des comptes, les forêts mêmes. La magistrature, la plus sérieuse assurément de toutes, celle qui exige le plus de connaissances, ne doit pas échapper plus longtemps à cette loi ».

C'est sous l'empire de ces idées que le ministre de la justice en 1875 avait voulu tenter un essai de concours.

La proposition de loi de 1894 les rétablissait (2) aussi pour les places d'attachés de 3^e classe, car elle divisait ceux-ci en trois catégories. M. Dufaure n'en établissait que deux, les attachés de 1^{re} classe sortaient seuls du concours, celui qui donnait

(1) *Journal off.*, 16 juillet 1871, p. 2025.

(2) M. Etienne Flandin dont nous avons déjà cité la proposition de loi (Chambre, Documents parlem. 1897, p. 1607, annexe 2682) comme préconisant le tableau d'avancement pour les promotions (V. supra), après avoir constaté que « le système qui préside en France à la nomination et à l'avancement des magistrats se résume... dans l'autorité du ministre de la justice... et qu'on ne trouve, nulle part, sauf dans l'empire ottoman, une pareille omnipotence du chef de la justice », adopte aussi les concours pour le recrutement. Il laisse à un règlement d'administration publique le soin d'organiser les épreuves ; il fait remarquer, dans l'exposé des motifs seulement, qu'elles devront être différentes pour les deux magistratures.

accès aux places d'attachés de 2^e classe fut bientôt supprimé.

Nous avons exposé d'ailleurs l'organisation de ces concours, la composition de leurs jurys et la liste des matières faisant partie de leur programme. Examinons-en maintenant les résultats. Les rapports qui furent déposés au ministère de la justice à la suite de ces épreuves nous rendent compte de la façon dont elles furent subies et des défauts que la pratique dévoila dans la méthode adoptée. Nous les analysons un à un.

Voici ce que constate le rapport sur le concours ouvert à Paris pour 16 places d'attachés de 1^{re} classe le 4 décembre 1876, terminé le 5 janvier 1877 (1).

Il se présenta en définitive, après les retraites forcées ou volontaires de plusieurs, 64 concurrents. La lutte devait donc être chaude puisqu'il n'y avait que 16 places à conquérir.

Les questions sur lesquelles ils eurent à fournir un travail écrit étaient très vastes, on en peut juger par leurs titres : *Des attributions du ministère public à l'audience et hors de l'audience*, c'était la question de droit civil ; celle de droit criminel portait sur les *mandats, la détention préventive et la liberté provisoire*. Ce premier engagement laissa 16 combattants sur le terrain.

Ces épreuves et les suivantes permirent au jury de découvrir la faiblesse des candidats sur le

(1) *Bulletin officiel du ministère de la justice*, 1877, p. 31.

droit criminel, des connaissances à peine suffisantes « même chez les attachés aux parquets que leur collaboration avec les magistrats paraîtrait devoir initier plus spécialement aux enseignements de la pratique » ; et naturellement « le jury s'est demandé s'il ne fallait pas y voir un indice que ces jeunes gens étaient dans les parquets trop exclusivement employés à des travaux matériels incapables de les former sérieusement aux fonctions judiciaires auxquelles cette espèce de stage a pour but de les préparer.

Les épreuves orales révélèrent un vice de l'organisation des concours. Le choix des sujets était trop aléatoire. Les uns tombaient sur un sujet de droit civil qui leur était familier et le traitaient avec aisance, d'autres sur un sujet de droit criminel et s'en tiraient péniblement.

Il faudrait que toutes les questions roulèrent sur la même branche du droit, le droit civil par exemple.

Le jury souhaitait aussi que cet exposé oral fût reporté à la première partie de l'examen et constituât à la place de l'une des deux dissertations écrites l'épreuve éliminatoire. « Il a pu constater, disait le rapport, combien il était difficile et délicat de porter un jugement qui est sans appel pour les candidats éliminés, uniquement sur des compositions écrites, sans cette confrontation, sans ces rapports directs et personnels que les épreuves orales établissent seules entre l'examineur et

l'examiné ; celui-ci ne peut être sérieusement et complètement connu et jugé qu'après avoir comparu devant les juges. Leur appréciation se fonde nécessairement sur un ensemble de circonstances, d'impressions, de nuances que le papier est incapable de rendre : la parole seule fait pénétrer jusqu'à l'intelligence, et il n'est pas moins indispensable de voir et d'entendre les candidats que de les lire. »

En effet, si d'une part une parole facile et élégante, des réponses faites à propos peuvent capter la bienveillance du jury, alors qu'une dissertation médiocre ne résistera pas à la lecture dans le silence du cabinet, d'autre part un candidat sérieux mais timide, qui a conservé tout son sang-froid devant sa feuille de composition, peut perdre la majeure partie de ses qualités devant l'apparat d'un examen public.

Les épreuves éliminatoires consisteraient donc en deux exposés : l'un, écrit, portant sur le droit criminel, l'autre, oral, sur le droit civil ; dans la préparation de l'un et de l'autre les candidats pourraient consulter les recueils de jurisprudence et de doctrine qui sont devenus classiques.

La seconde épreuve comporterait aussi un mélange d'écrit et d'oral, une composition écrite sur le droit civil ou la procédure et des interrogations.

On ne tint pas grand compte de ces vœux ; ils furent cependant reproduits en partie dans les

comptes-rendus suivants par des jurys différents.

Au concours pour 6 places d'attachés de 1^{re} classe ouvert le 3 décembre 1877 et terminé le 19 du même mois, 18 candidats s'étaient présentés.

Les sujets des compositions écrites n'étaient pas moins vastes que la fois précédente; en droit civil : *De la comparaison des preuves en matière de filiation légitime et de filiation naturelle*; en droit criminel : *De la mise en mouvement de l'action publique; par quels fonctionnaires elle peut être exercée; quels sont les droits et la responsabilité de ces fonctionnaires?*

Comme lors du concours précédent, le droit criminel n'avait pas été assez approfondi par les candidats même attachés de 2^e classe; en outre, la majorité d'entre eux était faible en procédure.

« Ces lacunes, dit le rapport, tiennent évidemment à ce que les jeunes gens ont suivi seulement les cours de Faculté, qu'ils se sont bornés à étudier dans les livres, qu'ils n'ont pas fréquenté les audiences et qu'ils n'ont pas travaillé dans les études d'avoués. »

Le jury a remarqué aussi que ceux qui avaient le plus brillé dans l'exposé oral s'étaient exercés à la plaidoirie.

Il paraît bien que ce jury ait exigé à la fois des notions doctrinales et pratiques. S'il y avait eu, comme en Allemagne, deux examens, les premiers examinateurs se seraient attachés à constater les connaissances juridiques, les autres leur mise en

œuvre. Je doute cependant qu'il ait été dans l'esprit du décret de 1876 de réunir en un seul les caractères des deux examens allemands, de demander à la fois des notions théoriques et pratiques aux candidats. C'était une science approfondie du droit que l'on voulait trouver en eux, des études poussées plus avant que pour le doctorat qu'on leur demandait, pour faire du concours une sorte d'agrégation judiciaire ; mais on ne pouvait pas exiger d'eux beaucoup de connaissances pratiques, et les membres du jury de 1877 nous semblent être sortis du programme ministériel. Ce qui a pu les égarer, c'est que plusieurs des candidats auraient dû être rompus aux affaires dans les Parquets.

« Il est également surprenant, dit le rapport, que les attachés de 2^e classe qui ont passé déjà un certain temps dans les Parquets de province ne soient pas plus au courant des différents services. »

Les rapports sur les concours de Caen et de Toulouse constatent les mêmes lacunes dans le droit criminel et forment les mêmes vœux pour que les candidats puissent se servir d'autres ouvrages que des Codes annotés dans les compositions écrites et la préparation de l'examen oral. Le rapporteur de Toulouse propose de remplacer ce dernier par un débat public de deux heures dans lequel trois candidats discuteraient un sujet en qualité de demandeur, de défendeur et de représentant du ministère public.

Ce seraient nos conférences des avocats transportées dans un examen. Mais il est permis de se demander si une pareille discussion pourrait amener un jugement bien personnel sur chacun des adversaires dans l'esprit des juges, chacun d'eux ayant plus d'indulgence pour celui qui aurait soutenu l'opinion qui lui paraîtrait la meilleure et jugeant plus sévèrement celui qui aurait eu le rôle le plus ingrat. De sorte que les membres du jury, surtout les membres pris dans la magistrature et ayant l'habitude de juger les causes plutôt que les avocats, auraient eu une tendance à faire porter involontairement leur appréciation sur la question discutée, plutôt que sur les candidats. Et puis cette proposition sort de l'économie du système. Les membres de ce jury pensent encore que les candidats doivent faire preuve de connaissances scientifiques et d'habitude de la pratique, alors que, raisonnablement, étant donnés les jeunes gens que l'on admettait à concourir (docteurs en droit à peine éclos, lauréats de l'Institut, admissibles à l'agrégation) et la façon dont les attachés de 2^e classe étaient employés dans les parquets, on ne pouvait exiger deux que des notions théoriques approfondies.

C'est à quoi n'ont pas songé non plus les membres du jury du dernier concours ouvert le 2 décembre 1878, clos le 18 du même mois, lorsqu'ils se plaignent dans leur rapport de ce que « les futurs attachés n'apportent au concours

d'autre préparation que celle à laquelle ils se sont livrés en vue des examens de l'école. Ils n'ont acquis, pour la plupart, aucune connaissance pratique, soit par le travail dans une étude d'avoué ou dans le cabinet d'un avocat, soit surtout par la fréquentation des audiences et l'exercice de la plaidoirie. »

Ce dernier rapport constate comme les précédents la faiblesse des candidats sur la législation pénale et il l'attribue à l'insuffisance d'enseignement de cette branche de la science juridique dans les Facultés. Il semble que l'on ait encore pour elle le mépris de Napoléon qui l'appelait « la science très restreinte du droit criminel ». « Nous sommes restés si étrangement stationnaires en ce siècle au point de vue des institutions judiciaires, dit M. Cruppi (1), que l'opinion exprimée par Napoléon règle encore les habitudes des gens de loi d'aujourd'hui. On dédaigne les problèmes du droit pénal, et ce ne sont pas des criminalistes, mais des civilistes qui président notre cour d'assises. » Et plus loin (2) il déclare que pour vaincre « ces résistances ataviques... », il serait bon de tirer le droit pénal du rang humilié qu'il a tenu jusqu'ici dans l'éducation juridique. Nous souhaitons donc, dit-il, que dans l'enseignement général du droit, le droit criminel et les sciences qui s'y rattachent prennent une place plus importante.

(1) Cruppi. *Op. cit.* mars 96, p. 423.

(2) Cruppi. *Op. cit.* juin 97, p. 910.

N'est-il pas étrange que dans la réorganisation du doctorat (qui vient de s'accomplir) (1), le droit criminel (Code pénal et Code d'instruction criminelle) ne soit nulle part exigé ? Il y a là encore une anomalie à faire cesser et cela serait d'autant plus facile que nos facultés comptent à l'heure actuelle plusieurs criminalistes éminents (2). »

Nous désirons plus que tout autre que la science du droit pénal fasse des progrès. Elle est négligée, convenons-en. Mais pourquoi se plaindre de ce que les réformes du doctorat n'en aient pas fait une matière obligatoire ?

Le décret du 8 août 1898 (3) l'a laissé comme celui du 30 avril 1895 parmi les matières à option et c'est avec raison. L'homme n'est pas universel. A part le droit civil que tout candidat au doctorat ès-sciences juridiques doit avoir approfondi sous peine de passer dans le camp du doctorat politique, un étudiant ne peut pas être également fort sur le droit administratif déjà si vaste et si compliqué, et sur le droit criminel qui, au dire de M. Cruppi lui-même, soulève tant de problèmes difficiles et se trouve connexe à tant d'autres sciences.

Il faut nécessairement négliger une branche du droit pour en cultiver une autre avec plus de soin ; or, les étudiants ne peuvent se spécialiser sur une

(1) Cette phrase serait encore vraie aujourd'hui.

(2) V. aussi le rapport présenté par M. Jules Lacoïnta au congrès pénitentiaire international de St-Petersbourg en 1890. *Bulletin de la Société générale des prisons*. 1890, p. 568.

(3) *Journal officiel* du 11.

matière en vue de leur carrière future que si le programme des examens leur laisse en une certaine mesure la liberté du choix.

Cette spécialisation devrait être poussée plus loin encore, et, si les concours étaient restés en en vigueur, il serait à souhaiter que les aspirants aux fonctions du ministère public, laissant au second plan le droit civil, fissent porter leur principal effort sur l'étude approfondie de la science pénale. Les épreuves seraient alors forcément scindées en deux catégories parallèles donnant accès chacune à l'une des deux magistratures.

Il est regrettable que le ministre français n'ait pas compris, comme le législateur espagnol, combien ces deux ordres de fonctions du corps judiciaire demandent des aptitudes différentes.

Les rapports que nous avons analysés, s'ils étaient unanimes à avouer le manque d'étude du droit criminel, unissaient aussi leurs vœux pour réclamer des réformes au règlement des concours. Le dernier constatait, comme nous l'avons déjà dit, la diminution progressive du nombre des concurrents depuis leur institution. A quoi fallait-il attribuer cette défaveur pour des épreuves qui semblaient offrir aux aspirants à la carrière judiciaire plus de garanties d'impartialité, une occasion de dévoiler leur science et leur talent et une préférence sur leurs rivaux qui n'osaient en affronter les difficultés. « Etait-ce à l'éloignement pour la magistrature ? à la trop grande difficulté du con-

cours ? ou à la pensée que le titre d'attaché ne constituerait pas une préférence marquée, ou qu'il ne leur serait pas tenu compte immédiatement ou plus tard de la supériorité relative dont ils auraient fait preuve dans le concours ».

Telles étaient les questions que le jury s'était posées sans les résoudre.

« L'éloignement pour la magistrature ? » je ne crois pas que l'on ait jamais pu constater en France, où les fonctions publiques sont si recherchées et les fonctionnaires si prépondérants, aucun éloignement pour la magistrature, même pour la magistrature debout dont les degrés plus ou moins rapidement franchis, peuvent mener à une position inamovible et bien rétribuée de la magistrature assise.

« La difficulté des concours ? » elle était incontestable, elle était exagérée s'il faut en croire le dernier rapport, non pas tant, me semble-t-il, à cause de l'étendue du programme que par la nature des épreuves, où tant de qualités devaient être mises en œuvre.

Mais il était indispensable qu'elles présentassent des difficultés assez sérieuses, autrement l'élimination qui est de l'essence du concours, eût été impossible. Il ne fallait faire entrer par cette voie dans la magistrature que les candidats doués de remarquables qualités et c'est devant l'obstacle qu'elles devaient se déclarer.

Ce n'est donc pas encore là qu'était la pierre

d'achoppement du système. Sans doute les rapports avaient réclamé contre la sévérité des épreuves notamment contre la privation de tout traité devenu classique et de tout recueil de jurisprudence ; mais des jeunes gens pleins d'ardeur, de science et de talent n'auraient pas craint d'engager la lutte, si terrible fût-elle, et auraient envisagé sans frémir les difficultés du combat, si une pensée décourageante n'était venue abattre ce beau courage et éloigner du champ de bataille les plus valeureux guerriers.

Cette pensée, les rédacteurs du dernier rapport l'ont entrevue, ils l'ont fixée dans une phrase interrogative, qu'ils auraient pu sans hésiter transformer en affirmation. C'est la pensée que d'autres moins braves qu'eux dans l'arène, mais plus à l'aise dans les antichambres, non-seulement seraient entrés plus sûrement dans la magistrature, mais auraient profité d'un avancement tout aussi rapide sans qu'il eût été tenu compte aux anciens attachés de 1^{re} classe « de la supériorité relative dont ils auraient fait preuve dans le concours. »

La ruine du système, elle est proclamée dans cette circulaire de M. Dufaure du 24 mars 1878, où le ministre, satisfait des résultats obtenus, après avoir annoncé que des essais auraient lieu en province, à Toulouse et à Caen, ajoute : « Sans doute je n'entends pas renoncer aux prérogatives que la loi confère au pouvoir exécutif et je me réserve, lorsque je le croirai utile, d'appeler aux

fonctions judiciaires des jeunes gens qui, n'ayant pas subi l'épreuve du concours, seraient cependant désignés à mon choix par des titres exceptionnels ou par un mérite éprouvé dans les situations d'un autre ordre. » Expressions vagues qui pouvaient comprendre dans leurs limites mobiles plus d'un favori du pouvoir.

Leur exemple était un dissolvant d'énergie, l'on préféra solliciter une protection influente que de préparer laborieusement un concours.

Le témoignage des contemporains est très concluant sur ce point.

« Quel que soit le système que l'on adopte, écrivait un auteur en 1878 (1), il semble du moins qu'il faille nécessairement se rallier complètement à l'un ou à l'autre..... N'y a-t-il pas quelque danger à laisser subsister deux classes de magistrats dont l'une, avec raison, se prévaudra des difficultés vaincues, de l'examen subi avec avantage pour réclamer une préférence légitime, invoquera des droits acquis, tandis que l'autre semblera ne devoir renfermer dans son sein que ceux qui ne se seront point senti le courage d'affronter l'épreuve d'un concours ou qui l'auront subie sans succès. »

On objectera que les concours étant peut-être trop difficiles, exigeaient un niveau moral trop élevé pour que l'on pût les étendre à tous les candidats aux fonctions judiciaires, d'autant plus que celles-ci ne demandent pas rigoureusement

(1) Theurault. *Op. cit.*, p. 14.

toutes les qualités supérieures au degré qu'il fallait les faire paraître dans ces concours.

Raison de plus alors pour donner la couronne aux vainqueurs et leur réserver dans le corps judiciaire une place prépondérante ; les postes peu importants et réclamant de moins grandes capacités auraient été laissés aux autres.

Cependant, est-ce que modifié dans les divers sens qui avaient été indiqués par les rapports, le système de M. Dufaure aurait pu donner de bons résultats ?

Les membres du jury de 1876 le croyaient. Après avoir indiqué les modifications souhaitables, leur compte rendu ajoutait : « Savoir dans un temps aussi court, rechercher et rassembler les sources sur un sujet donné, c'est déjà un travail qui n'est pas sans mérite et qui ne s'improvise pas sans de solides connaissances antérieures ; savoir ensuite coordonner ces matériaux, en tirer un exposé doctrinal et le revêtir d'une forme convenable, c'est assurément l'épreuve qui, en réduisant autant qu'il est possible dans un concours la part des chances heureuses ou malheureuses, fournirait incontestablement le moyen le plus certain d'apprécier la véritable capacité des jeunes gens. »

Qu'il nous soit permis de dire qu'à notre humble avis, ce mode de recrutement, même appliqué à tous, aurait encore péché par un défaut capital : c'est qu'il exigeait des candidats des connaissances pra-

tiques qu'ils n'avaient pas été à même d'acquérir. Un vieil avoué qui n'a même pas dépassé la borne des capacitaires dans la voie des études juridiques, en sait plus long sur ce point qu'un jeune docteur qui vient d'en parcourir toutes les étapes. Nous ne voulons pas implanter en France les us et les coutumes de la vieille Albion, qui, reléguant l'enseignement du droit assez loin pour ne pas gêner les réunions gastronomiques des Inns of court, demande à la pratique la formation de ses hommes de loi ; mais combien nous semble plus sage sous ce rapport, tout chauvinisme à part, la législation allemande qui sépare par un stage auprès des tribunaux les deux examens qui donnent accès dans la carrière. Dans le premier on ne demande au candidat qui vient de sortir des universités, que la preuve de l'enseignement reçu, dans le second on exige de lui, non seulement une science plus ample, mais des connaissances pratiques qu'il a pu acquérir s'il a fidèlement mis à profit sa vie de stagiaire.

Il eût donc fallu établir un stage pendant lequel les candidats auraient acquis cette habitude des affaires qu'ils devaient montrer. Les épreuves auraient dû se scinder en deux parties séparées par ce noviciat judiciaire. C'est l'ordre adopté en Allemagne et en Italie ; ou tout au moins conviendrait-il, si ces essais étaient repris, de faire précéder le concours d'un moment de pratique ; on pourrait ainsi ne pas établir la première épreuve,

surtout si l'on exigeait, comme M. Dufaure, le titre de docteur qui suppose une somme de travail certes considérable et un bagage scientifique que nos voisins les Anglais trouveraient bien assez lourd. Le premier concours n'aurait lieu que si l'on désirait que les candidats poussassent encore plus loin leurs études en les spécialisant alors, soit en vue de la carrière du ministère public, soit pour celle de la magistrature assise.

Mais pour qu'une pareille organisation donne d'heureux résultats, pour que l'institution des attachés réponde vraiment à son but, il faut que les chefs de corps sous la direction desquels ils sont placés comprennent leur rôle d'éducateurs des futures générations de magistrats. Il faut plus encore, il faut que les candidats soient initiés progressivement à la pratique judiciaire. Or, il me semble que la Russie, l'Allemagne et l'Italie ont compris l'économie de ce stage quand leurs lois autorisent les présidents et procureurs à charger leurs attachés de certains services après quelques mois d'exercice passés au parquet.

En France rien de pareil ; la loi qui ne les connaît pas, ne permet pas aux procureurs de les envoyer à sa place à l'audience ou de leur laisser accomplir quelque acte de ses fonctions publiques.

M. Dufaure souhaitait que les bâtonniers leur donnassent des causes d'office, que l'on créât des conférences, etc. dont les procureurs, étant donné leur travail, ne pouvaient guère s'occuper. Mais

au lieu de chercher toutes ces occupations aux futurs magistrats, au lieu d'épuiser l'ardeur de leurs vingt ans dans les travaux d'expéditionnaires du parquet, les questions imaginaires des conférences ou même dans le rôle d'avocat d'office qui doit être réservé aux stagiaires du barreau, n'eût-il pas mieux valu leur reconnaître un caractère d'officiers publics et pouvoir leur confier le réquisitoire dans les petites causes, les charger de vraies affaires et les leur faire traiter en agents du ministère public.

En résumé, voici les conditions de réussite du concours :

1^o des réformes dans leur organisation; en particulier les épreuves éliminatoires devront comprendre à la fois des exercices écrits et oraux ;

2^o leur généralisation à tous les candidats aux fonctions judiciaires sans exception ;

3^o des épreuves séparées pour les aspirants à la magistrature debout et à la magistrature assise ;

4^o l'organisation du stage et surtout une réforme législative consistant à habiliter les attachés à exercer certaines fonctions du ministère public.

On ne pourra plus alors reprocher aux concours de « développer à l'excès la métaphysique du droit et de conduire peu à peu à une sorte de mandarinat officiel placé en dehors du mouvement des affaires (1) ».

D'aucuns les accuseront encore « d'ouvrir la

(1) Jules Favre — *De la Réforme judiciaire*. — Paris 1877.

porte à des ambitions trop remuantes, à des moralités douteuses, à des qualités plus apparentes que réelles, et surtout de détruire sans ressource cet esprit de corps, ces mœurs judiciaires qui ont fait jusqu'ici l'honneur et la force de la magistrature » (1).

Sans doute les concours ne disent rien sur la moralité, les antécédents, l'indépendance de caractère, la grandeur d'âme, la position sociale, la famille et « l'honorabilité héréditaire » (2) des candidats, toutes conditions essentielles à remplir et dont il est plus important de s'assurer que de leur science. Mais la faculté qu'a le ministre d'écarter du concours ceux qui ne remplissent pas ces conditions, n'est-elle pas une garantie suffisante ?

En organisant un système d'informations au besoin aussi méticuleux qu'en Belgique, où le gouvernement prend tant de soins de se procurer des renseignements sur les aspirants à la magistrature, ou plutôt en confiant les enquêtes, comme on le proposait en 1871 (3), « à un corps assez haut placé pour n'être dirigé dans son choix que par le seul intérêt de la justice », on formerait, avec ces enquêtes jointes au concours, tout un mode de recrutement propre à constituer une magistrature savante, irréprochable et respectée.

(1) Theurault. *Op. cit.*

(2) Rapport Bérenger. *Loc. cit.*

(3) *Journ. off. eod. loc.*

§ V. — DE LA PARTICIPATION DES PARTICULIERS
AUX POURSUITES PUBLIQUES

Nous disons magistrature, comme on le fait dans le langage courant, bien que nous ayons nié que ce mot convînt au ministère public, et, tout en demandant pour lui ce que d'autres pourraient n'accorder qu'aux juges, la création des concours et du tableau d'avancement, nous ne cesserons pas de réclamer l'abaissement des officiers du Parquet au rôle de simples fonctionnaires, agents du pouvoir exécutif.

Quand ces réformes si importantes seront effectuées, le législateur pourra-t-il considérer son œuvre comme achevée? N'y aurait-il pas une modification d'un ordre plus intime à accomplir en enlevant aux membres du Parquet leur privilège exclusif sur l'action publique? Et, puisque nous avons osé soutenir, contre le savant M. Mangin, que le droit d'accusation ne fait pas partie de la souveraineté, ne serait-il pas juste d'en reconnaître l'exercice à tous les citoyens?

Le droit des particuliers sur les poursuites criminelles se réduit à bien peu de chose dans notre législation.

Venez-vous à découvrir un crime, votre premier mouvement est de demander aux juges la punition du coupable. La loi vous le défend. Si vous n'êtes

pas personnellement lésé par le délit, la seule voie qui vous soit ouverte est la dénonciation.

Quant à la victime elle a des moyens d'autant moins puissants que le crime est plus grand.

Elle a, comme les tiers, le droit de le porter à la connaissance de l'autorité judiciaire par une dénonciation qui, entre ses mains, prend le nom de plainte.

Mais la plainte ni la dénonciation n'obligent le ministère public à agir, malgré les termes formels de l'article 47 du Code d'Instruction criminelle : « le procureur du Roi instruit, soit par une dénonciation, soit par toute autre voie, qu'il a été commis dans son arrondissement un crime ou un délit sera tenu de requérir le juge d'instruction d'ordonner qu'il en soit informé. . . . »

« Ces expressions *sera tenu de requérir*, dit M. Garraud (1), doivent s'entendre, non pas de l'obligation pour le ministère public de commencer des poursuites contre tous les faits délictueux qui lui sont signalés, mais de faire commencer l'information, *lorsqu'il la juge nécessaire*. » Décider autrement « ce serait faire du ministère public, ajoute cet auteur, l'agent passif des rancunes et des vengeances des particuliers. »

La victime peut se constituer partie civile en déposant sa plainte entre les mains du juge d'instruction (art. 63).

(1) *Op. cit.*, p. 489.

Elle est alors certaine qu'il sera donné suite à ses réclamations, car en agissant ainsi elle met nécessairement en mouvement l'action publique ; nous voulons dire que le ministère public sera obligé de déposer des conclusions en conformité ou non avec les siennes. Le juge d'instruction en effet est tenu de communiquer la plainte au procureur de la République (art. 61) ; tout séparés que soient dans notre législation les deux termes de l'action pénale, l'action civile ne peut pas être jugée indépendamment de l'action publique devant les juridictions répressives (art. 3).

Si le dommage qu'elle a subi ne constitue, aux yeux de la loi, qu'une contravention ou un délit, la partie lésée peut citer directement le coupable à comparaître devant les tribunaux, et le ministère public est encore tenu de requérir l'application d'une peine ou l'acquittement.

L'obligation pour le ministère public de déposer des conclusions en cas de constitution de partie civile ou de citation directe, et pour le juge de statuer en cas d'abstention du parquet, n'est pas reconnue par certains auteurs. Si l'on adopte les théories de cette seconde école, les facultés de poursuite concédées aux particuliers sont bien illusoires, car ils n'ont aucun recours contre l'inertie des magistrats.

Est-il juste de restreindre ainsi les droits d'accusation des simples citoyens ? Ce système concorde-t-

il avec les précédents historiques et les conditions d'une bonne justice à l'heure présente ?

On l'a dit avec raison : « L'histoire de notre procédure criminelle... se résume dans l'idée d'un affaiblissement continuel des prérogatives des particuliers, investis primitivement du droit d'accuser, en face de l'affranchissement, puis de l'extension constante des pouvoirs du ministère public » (1).

Les difficultés que nous avons eues pour trouver les traces d'un ministère public à l'origine, les humbles débuts dans lesquels nous avons considéré les procureurs du Roi, le développement croissant que nous leur avons vu prendre, enfin leur affermissement après les secousses violentes de la Révolution qui semblaient devoir renverser tous les appuis du pouvoir, sont bien la confirmation de cette vérité.

On croit voir aujourd'hui l'écueil du despotisme dans les attributions considérables des agents du gouvernement auprès des tribunaux et l'on voudrait revenir en arrière. Cette manœuvre serait-elle sage et prudente ?

Jusqu'où faudra-t-il reculer ? Allons-nous nous arrêter à l'ordonnance de 1670 qui laissait encore le rôle prépondérant aux particuliers qui se constituaient parties civiles (2) ; ou bien faudra-t-il

(1) Roux. — *Compte-rendu bibliographique* dans la *Revue critique*. 1895, p. 541.

(2) Esmein. — *Histoire de la Procédure criminelle en France*. Paris, 1882, p. 221.

Paul Nourrisson. — *De la participation des particuliers à la poursuite des crimes et des délits*. — Paris, 1894, p. 51.

revenir au temps où les gens du roi ne se distinguaient que par ce titre des simples avocats ou procureurs ordinaires et ne prenaient part aux poursuites criminelles qu'en tant qu'elles intéressaient le trésor royal?

Il semblerait que c'est à cette dernière solution que nous devrions donner notre préférence, puisque les conclusions, que nous avons déjà formulées, ne tendent qu'à mettre sur le même plan les membres du barreau et ceux du parquet.

Les critiques, que nous n'avons pas ménagées au système anglais, nous amènent à adopter un tout autre avis.

Nous sommes arrivés à un degré de civilisation, où le pouvoir ne peut pas se désintéresser complètement de la répression des délits, et les efforts tentés par nos voisins d'outre-Manche pour s'approprier l'institution du ministère public, prouvent assez les maux dont son absence les fait souffrir. L'entité de l'Etat qui n'a été que fortifiée par la révolution (1), a pris de si absorbantes proportions, surtout en France, qu'il est obligé de remplir cet office des poursuites criminelles, qui n'est après tout qu'une branche de son devoir de police générale, sans pouvoir se contenter de suppléer au défaut d'initiative individuelle.

D'autre part le système des accusations privées présente de trop graves inconvénients pour que personne ose le préconiser sérieusement en France.

(1) Nourrisson, *op. cit.*, p. 256 et s.

Nous l'avons dit, et nous aimons à réitérer cette affirmation qui nous est chère, l'action pénale n'a qu'un but, le rétablissement de l'ordre, la réparation du dommage physique à laquelle est destinée l'indemnité due à la victime, la réparation du dommage moral qui s'opère par la peine. C'est à tort, suivant nous, qu'on a voulu séparer ces deux termes indivisibles.

L'article 3 du Code d'Instruction criminelle semble le reconnaître quand il défend aux juridictions répressives de statuer sur l'action civile, sans juger en même temps l'action pénale.

Aussi souhaiterons-nous à la fois avec M. Pascaud (1) que le ministère public puisse poser des conclusions à fin de dommages-intérêts au profit de la victime, en même temps qu'il réclame l'application de la peine ; et avec M. Ortolan (2) que la partie civile ait le droit de conclure sur ces deux points, même en cas d'abstention complète ou de réquisitions contraires du ministère public.

Mais devons-nous souhaiter avec d'autres que le rôle des particuliers soit augmenté dans les poursuites criminelles ?

Parlons d'abord de la victime du délit. Si le Code a commis à notre avis une injustice en lui refusant le droit de réclamer la peine du coupable, du

(1) H. Pascaud. *Des conditions requises pour la participation des particuliers et des associations à l'exercice du droit de poursuites en matière correctionnelle ou criminelle*. Dans la *Revue générale*, 1899, p. 23.

(2) Ortolan, *op. cit.* n° 2039.

moins a-t-il agi sagement en lui fermant la voie de la citation directe au grand criminel. On a vu malheureusement des innocents condamnés au bagne ou à l'échafaud sur les réquisitions du ministère public, pourquoi faudrait-il aggraver les chances d'erreurs judiciaires, erreurs inséparables de la justice humaine, toujours bornée par quelque endroit, en augmentant le droit d'action des particuliers !

Le Code pourrait cependant faire une situation plus favorable à la victime du délit, tout en prenant des garanties contre les accusations inconsidérées.

Il faudrait qu'un texte précis vînt trancher cette controverse, à laquelle nous faisons allusion, en obligeant le ministère public à déposer des conclusions dans tous les cas de constitutions de parties civiles, ou du moins en faisant un devoir aux juges de statuer après avoir mis en demeure les membres du parquet (1).

La question des frais devrait aussi recevoir une solution moins inique. « Dans l'état actuel de notre droit, le particulier lésé devra supporter les dépens en matière criminelle, s'il succombe, et dans les procès correctionnels alors même qu'il a gain de cause. N'est-ce pas exorbitant ? » s'écrie M. Pascaud (2). Le congrès pénal et pénitentiaire de 1895 proposait de ne faire supporter à la partie civile que les

(1) H. Pascaud. *Op. cit.*, p. 21. — R. Garraud. *Op. cit.*, p. 490, en note.

(2) *Op. cit.*, p. 24.

frais que sa demande a occasionnés, et seulement dans le cas où elle succomberait. Ce ne serait que justice.

Le droit d'action des particuliers étant plus équitablement réglementé, n'y aurait-il pas lieu de l'étendre à tous les citoyens lésés ou non par le délit ?

« Le droit d'accusation est un droit populaire ; c'est un droit de cité attaché au titre de citoyen ; chaque membre de la cité en a l'inaliénable propriété et peut l'exercer librement lui-même ; ce droit était hautement reconnu chez les peuples anciens, et il a même été pratiqué en France pendant huit siècles. »

C'est ainsi que s'exprimaient les orateurs au sein de l'assemblée constituante (1), que l'histoire des républiques antiques fascinait. On aurait voulu s'inspirer des lois de Solon qui, « estimant qu'il estait besoing de pourvoir encore à la faiblesse du menu populaire, permit à qui voudroit de prendre et espouser la querelle de celui qu'on auroit oultragé : car s'il y avoit auscun qui eust été blécé, battu, forcé, ou austrement endommagé, il estoit loisible à quiconque vouloit d'appeler l'oultraigeant en justice et le poursuivre. Ce qui feut sagement ordonné à luy pour accoustumer les citoyens à se ressentir et se douloir du mal les uns des autres, comme d'un membre de leur corps qui aurait été offensé : et à ceste ordonnance se rap-

(1) Faustin-Hélie. *Op. cit.*, T. I, p. 512.

porte une response qu'on dict qu'il feist une fois. Estant interrogé quelle cité luy sembloit la mieux policée, il respondist, celle où ceulx qui ne sont point oultraigez poursuivent aussi asprement la réparation de l'injure d'austruy, comme ceulx mesmes qui l'ont receüe. » (1).

Mais ces lois n'étaient possibles que dans les législations antiques et ne le seraient encore aujourd'hui que chez les nations qui se rapprochent le plus des peuples anciens par le chiffre restreint de leur population et leurs mœurs primitives. Et cependant la Suisse, que l'on voudrait donner comme exemple à la suite d'une pareille affirmation, ne délègue la poursuite des délits qu'aux autorités et fonctionnaires qui en sont exclusivement chargés par la loi (art. 3 de la loi du 27 août 1851).

Dans les grands Etats où le gouvernement est fortement centralisé, il est plus difficile à chaque citoyen de « s'identifier avec la nation, en tout ce qui porte atteinte à l'ordre social » (2).

Aussi voyons-nous qu'à Rome, le droit d'accusation, qu'ambitionnaient au début les plus grands citoyens, car c'était l'accomplissement d'un devoir de patronage en même temps « qu'un moyen d'arriver aux honneurs » (3), dégénéra bientôt dans les

(1) Plutarque. — *Vie de Solon*, traduite par Amyot. — Nourrisson. *Op. cit.* p. 20.

(2) V. Nourrisson. *Op. cit.*, introduction, p. 7.

(3) Nourrisson. *Op. cit.*, p. 29.

maines des délateurs, quand les limites de l'empire ayant été reculées et les mœurs s'étant corrompues, le despotisme asservit les conquérants du monde.

Notre constitution ne ressemble guère à celle de la république de Romulus ; ses lois ne sauraient s'adapter à notre état social, les plus graves abus en résulteraient.

« Je fuirais le lieu, disait Chabroud à la séance du 8 mai 1790, où le premier individu aurait le droit de m'accuser au nom du peuple ; ce serait le moyen le plus sûr d'attenter à la liberté individuelle »

Le droit d'accusation deviendrait la plaie de la société s'il était livré aujourd'hui aux mains de tous ; des citoyens peu scrupuleux s'en feraient, comme en Angleterre, un abominable moyen de chantage, tandis que les honnêtes gens, par crainte de compromettre leur réputation et peut-être aussi leur repos (1), en useraient bien rarement.

Les Français aiment à être gouvernés ; notre histoire est l'exposé du lent établissement d'un pouvoir central, clef de voûte de notre unité nationale. Toutes les révolutions ont respecté la puissance de l'Etat qui, changeant à leur gré de régime ou de dynastie, ne perdait pas une parcelle de son empire (2).

Il nous déplaît autant de nous immiscer dans

(1) Nourrisson. *Op. cit.* p. 259.

(2) Nourrisson. *Op. cit.*, p. 257.

les affaires de l'Etat, que de voir l'Etat s'occuper des nôtres, si mauvaises fussent-elles (1).

De telle sorte que la liberté qui, pour l'Anglais, consiste à prendre la part la plus active dans le gouvernement de son pays, consiste, en France, à restreindre le plus possible l'ingérence de l'Etat dans les affaires et dans les finances des particuliers.

Pour vaincre la répugnance de nos compatriotes à se mêler des affaires publiques, le meilleur moyen est de les laisser se grouper en associations, c'est de leur accorder enfin le libre exercice de ce droit naturel auquel il est souverainement odieux de mettre des entraves.

Alors ce ne seront pas eux qui se chargeront des services publics, ce seront leurs agents qu'ils auront nommés au sein de leur société, qu'ils pourront approuver ou blâmer à leur guise, diriger comme ils l'entendront ; car il ne faudrait pas songer à confier directement ces missions à nos concitoyens, ce serait retomber dans le même écueil ; tandis que ceux d'entre eux qu'ils délègueront dans ces œuvres de sécurité sociale, au nom de leur association, s'en occuperont exclusivement sous leur contrôle et les mèneront à bonne fin.

Le législateur devra-t-il augmenter les pouvoirs de ces agents en autorisant la société à leur

(1) « Il me plaît d'être battue. » Molière, *Le médecin malgré lui*, acte I, scène II.

conférer la qualité d'officiers de police à l'exemple de la loi du district de la Colombie sur la protection de l'enfance, ou bien en leur permettant de les faire assermenter comme gardes champêtres, comme la Société protectrice des animaux en a obtenu la faveur dans certaines villes de l'Algérie ? (1). C'est une question que l'expérience résoudra mieux que tous les raisonnements.

Avec ces associations, les dangers des accusations téméraires seraient atténués et l'on pourrait élargir pour elles les entraves que le Code a mises au droit de poursuite des particuliers.

Les quelques réformes que nous nous sommes permis de proposer, sont basées, nous le croyons du moins, sur une conception exacte du caractère et du rôle du ministère public et ne sont pas contraires à notre génie national. Elles sont destinées à faire régner la vraie liberté, la liberté des honnêtes gens dans notre chère France.

(1) Nourrisson, *op. cit.*, p. 200 et 209, en note.

Vu :

J.-A. ROUX.

Vu :

Le Doyen de la Faculté de Droit
de l'Université de Dijon,

E. BAILLY.

PERMIS D'IMPRIMER :

Dijon, le 28 mai 1899.

Le Recteur de l'Académie,

Ch. ADAM,

Correspondant de l'Institut.

TABLE DES MATIÈRES

BIBLIOGRAPHIE.	5
INTRODUCTION	11
PREMIÈRE PARTIE. — Historique.	25
Chapitre I. — L'Antiquité	26
§ I. — Athènes	26
§ II. — Rome	27
Chapitre II. — L'ancienne France	32
§ I. — Époque gauloise	32
§ II. — Époque gallo-romaine	33
§ III. — Époque franque	37
§ IV. — Époques féodale et royale	40
§ V. — Période révolutionnaire.	52
Constitution du 3 septembre 1791	54
Constitution du 5 fructidor an III	60
Constitution du 22 frimaire an VIII.	62
DEUXIÈME PARTIE. — Pays où le stage des candidats aux fonctions du ministère public n'est pas organisé	67
Titre I. — La France.	69

Chapitre I. — Recrutement	69
Chapitre II. — Organisation	84
Titre II. — La Belgique	104
Chapitre I. — Organisation judiciaire	104
Chapitre II. — Recrutement	106
TROISIÈME PARTIE. — Pays où le stage des candidats aux fonctions du ministère public est organisé . .	117
Titre I. — L'Allemagne	119
Chapitre I. — Recrutement du ministère public . .	119
Section I. — Recrutement du ministère public de la première classe	119
Section II. — Recrutement du ministère public de la deuxième classe	132
Chapitre II. — Organisation du ministère public . .	133
Titre II. — La Russie	152
Chapitre I. — Organisation judiciaire	154
Chapitre II. — Recrutement	158
Chapitre III. — Organisation des Parquets	174
Titre III. — Les concours et le stage en Italie et en Espagne	185
Chapitre I. — Italie	185
Chapitre II. — Espagne	196
QUATRIÈME PARTIE. — L'Angleterre; pays dépourvu de ministère public	203
Chapitre I. — Organisation judiciaire	205
Chapitre II. — A qui sont confiées en Angleterre les poursuites criminelles ?	216
Chapitre III. — Critique du système anglais et analyse des bills présentés pour établir un ministère public en Angleterre	234
Appendice I. — Le ministère public en Ecosse et en Irlande-Ecosse	248

§ I. — Organisation judiciaire.	248
§ II. — Le ministère public	251
Irlande	255
§ I. — Organisation judiciaire.	255
§ II. — Le ministère public	256
Appendice II. — Notions sommaires sur le ministère public aux Etats-Unis	259
§ I. — Organisation judiciaire.	259
§ II. — Le ministère public.	260
Appendice III. — Notions sommaires sur le ministère public en Suisse	264
§ I. — Le ministère public fédéral	264
§ II. — Le ministère public du canton de Berne.	265
CINQUIÈME PARTIE. — Conclusions	269
§ I. — Le ministère public près les tribunaux de simple police.	270
§ II. — Organisation du ministère public	273
§ III. — Avancement	284
§ IV. — Recrutement. — Les Concours et le Stage	293
§ V. — De la participation des particuliers aux poursuites publiques	311



LILLE. — IMP. LE BIGOT FRÈRES
